

**VNiVERSiDAD
D SALAMANCA**

**Escuela de posgrado
Estado de Derecho y Buen Gobierno**

Trabajo Final que para la obtención del Título de Máster en Democracia y
Buen Gobierno presenta:

Gabriel Alejandro Martínez Hernández

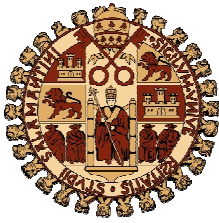
Bajo la dirección académica de:

Agustín Enrique Ferraro Cibelli

Titulado:

El Estado Administrativo en América Latina
Un enfoque desde la formación del Estado Administrativo en Estados Unidos

2012



Prof. Agustín E. Ferraro Cibelli

Facultad de Derecho Campus
Miguel de Unamuno s/n 37007
Salamanca / España Tel. (34) 647
882105 Fax (34) 923 294637

Universidad de Salamanca
Área de Ciencia Política

agustinferraro@usal.es

Salamanca, 11 de junio de 2012

Por la presente hago constar que el trabajo final que para la obtención del título de Máster en Democracia y Buen Gobierno, presentado por Gabriel Alejandro Martínez Hernández y bajo mi dirección académica, con el título “El Estado Administrativo en América Latina. Un enfoque desde la formación del Estado Administrativo en Estados Unidos”, es apto para su presentación y defensa, tratándose de un excelente estudio de su tema.



Agustín Ferraro

Este trabajo ha podido realizarse gracias a una Beca de Doctorado otorgada por la Fundación Carolina, cofinanciada por la Universidad de Salamanca y la Universidad Centroamericana «José Simeón Cañas».

A Mamá Zoila, mi madre, quien con la ilusión de verme pronto de vuelta en casa me dejó partir a España para emprender este proyecto. Sus ojos sin embargo, tuvieron que cerrarse para ver otra vida a pocos días de mi regreso. A usted, mamá, mi más grande admiración e inagotable agradecimiento.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Introducción	11
Capítulo I: El Estado Administrativo una aproximación conceptual.....	17
1. Estado, poder y Administración Pública.....	17
1.1 Estado y Administración pública.....	17
1.2 Administración Pública y Poder Político.....	19
2. ¿Qué es Administración Pública?.....	20
3. El Estado Racional.....	24
3.1 Dominación legal: Administración racional burocrática	24
3.2 Dominación tradicional: Administración patrimonial	25
3.3 Racionalidad en el modelo burocrático.....	26
3.4 Críticas al modelo burocrático weberiano	30
3.5 Modelos de reforma de la Administración Pública: Nueva Gerencia Pública y Neoweberianismo.....	31
4. La Administración Pública en el sistema político y social y la dicotomía política Administración.....	35
4.1 La Administración Pública en el sistema político.....	35
4.2 ¿Dicotomía política-administración en el Estado Administrativo?.....	37
5. El servicio civil profesional como un indicador del Estado Administrativo.....	44
Capítulo II: El Estado Administrativo en Estados Unidos el proceso de formación y consolidación.....	45
1. Los primeros años en la formación del Estado Administrativo en Estados Unidos	45
2. Los inicios de la construcción del Estado Administrativo	48
3. La expansión y consolidación del Estado Administrativo	53
4. La Administración Pública estadounidense a finales del siglo XX y principios del siglo XXI.....	56
5. El servicio civil profesional en Estados Unidos	59
6. Algunas consideraciones finales en torno al concepto de Estado Administrativo en Estados Unidos	61

Capítulo III América latina y la construcción del Estado Administrativo	63
1. Formación y debilidad del Estado en América Latina	63
1.1 La formación del Estado en América Latina	63
1.2 Sobre la debilidad de los Estados en América Latina	68
2. La reforma del Estado en América Latina.....	72
3. El servicio civil en América Latina como indicador del Estado Administrativo	77
4. La burocracia profesional como clave para la consolidación del Estado en América Latina y su desarrollo.....	83
Reflexiones finales y posibles líneas de investigación.....	87
Bibliografía.....	91
Índice de tablas y gráficos.....	95
Índice de autores citados	97

INTRODUCCIÓN

No hace mucho tiempo que América Latina entró formalmente a la lista de países democráticos, o por lo menos, en una fase de transición hacia la democracia. La gran mayoría de constituciones de los países de la región son, salvo algunas excepciones, relativamente recientes. Ya en 1887 Woodrow Wilson, inspirado en el gran teórico alemán de la Administración Pública Lorenz von Stein, dijo en referencia a los Estados Unidos que resultaba más fácil crear una constitución que aplicarla. Para Wilson, una vez consagrados los derechos se trataba de implementarlos, de desarrollar los servicios estatales que pudieran asegurar los derechos de los ciudadanos en la vida social. Por esto, para pasar de la «cuestión de la constitución a la cuestión de la administración» era necesaria una Ciencia de la Administración Pública, una disciplina teórica y práctica que pudiera hacer posible un mayor profesionalismo y eficiencia de la Administración Pública.

La mayoría de países de América Latina no se encuentran muy alejados de la realidad que describía Wilson en el siglo XIX, momento en el que Estados Unidos apenas iniciaba la formación de su Estado Administrativo. Al analizar la situación de los países latinoamericanos, pese a sus constituciones rebosantes de derechos clásicos y derechos sociales, sobran los indicadores que nos acercan a la afirmación de que los Estados en esta región son débiles debido, por ejemplo, a sus altos índices de pobreza, desigualdad, corrupción, criminalidad común y organizada, bajos niveles de profesionalización de los funcionarios públicos y un largo etcétera.

Al analizar a los Estados contemporáneos en América Latina, Guillermo O' Donnell (1993, 2004, 2007) analiza el concepto de Estado a través de cuatro dimensiones de las cuales una de ellas corresponde a la efectividad, es decir, a su organización o burocracia cuyo objetivo es alcanzar los fines del Estado a través de su personal. Esta dimensión, que aclaramos desde el principio está interrelacionada con las demás, ha sido estudiada desde mediados del siglo pasado por la doctrina norteamericana, englobándola en el concepto de «Estado Administrativo» (Waldo, 1961).

Entenderemos por Estado Administrativo la dimensión del Estado que está compuesta por una Administración Pública profesional y que interactúa dentro del sistema político para alcanzar los fines del Estado.

En este trabajo pretendemos estudiar el concepto de Estado Administrativo aplicado a los países de América Latina y tomando como marco de referencia, en parte, el caso de Estados Unidos. Partiendo de la premisa que en América Latina no se han consolidado Estados Administrativos, en esta investigación nos planteamos la pregunta: ¿cómo pueden consolidarse los Estados Administrativos en América Latina?

Creemos que la profesionalización de la burocracia es indispensable para lograr este objetivo desde el trabajo conjunto de los órganos del Estado y la sociedad. Para responder nuestra pregunta de investigación hemos dividido el trabajo en tres capítulos. En el primer capítulo abordaremos el concepto de Estado Administrativo con la intención de delimitar nuestro ámbito de investigación (Anduiza, Crespo y Méndez: 2011: 37 y ss.) ubicándolo dentro de la Ciencia de la Administración. Es decir, en este capítulo abordaremos el qué de nuestra investigación.

Dentro del concepto de Estado Administrativo estudiaremos temas como la relación entre la Administración Pública, el Estado y el poder; plantearemos una definición de Administración Pública que sirva de sustento base; estudiaremos el sistema burocrático racional propuesto idealmente por Max Weber y su contracara, el sistema de dominación tradicional patrimonial que tiene todavía mucha vigencia en los países de América Latina. Conscientes de las crítica al modelo burocrático weberiano estudiaremos también en este capítulo, las dos corrientes de reformas administrativas más importantes actualmente: la Nueva Gestión Pública que ha sido aplicada en América Latina pretendiendo que el Estado se vuelva tan eficiente como una empresa privada, la cual, dicho sea de paso, no ha tenido los mejores resultados; y el Neoweberianismo como corriente alternativa a la que debe prestársele más atención en nuestra región. Analizaremos también la relación que tiene el sistema administrativo con el sistema político y social y la ya clásica discusión sobre las relaciones entre los funcionarios públicos y los políticos, es decir, la dicotomía política-administración, de la cual pretendemos dar una interpretación actual desde el enfoque de las políticas públicas; y finalizaremos el capítulo proponiendo al servicio civil profesional como un indicador del Estado Administrativo.

Sobre la base teórica explicada en el primer capítulo, a partir del segundo pretendemos resolver el cómo de nuestra investigación. En el capítulo segundo se aborda la creación, formación y consolidación del Estado Administrativo en Estados Unidos. Con los datos provistos en este capítulo pretendemos hacer una inferencia descriptiva de donde se obtenga información que pueda ser aplicada a los países de América Latina con el objetivo de plantear los posibles caminos a seguir en la formación del Estado Administrativo. Pretendemos entonces, a partir del conocimiento de hechos particulares, extraer conocimiento útil para realidades más amplias y generales (King, Keohane y Verba, 2007: 45 y ss.)

El modelo de Estado Administrativo de Estados Unidos se escogió por dos razones principales. En primer lugar debido a la notoria influencia que el sistema político estadounidense ha tenido en países latinoamericanos y en segundo lugar, porque Estados Unidos en el proceso de formación de su Estado Administrativo tuvo que hacer frente a

problemas similares a los que América Latina se enfrenta hoy, como la politización de la función pública, el patronazgo, crisis sociales, económicas, políticas, etc.

Al estudiar el singular caso de Estados Unidos, desde el enfoque de la inferencia descriptiva, se tuvo que simplificar y sistematizar la información obtenida para captar los elementos que consideramos más importantes para comprender la realidad que permitió la formación de su Estado Administrativo (King, Keohane y Verba, 2007: 53 y 54).

En este sentido, dividimos el análisis de los datos con los cuales construiríamos la descripción del proceso mencionado en fases temporales (Morlino, 2010: 76) dentro de las cuales se estudian los elementos principales en la formación del Estado Administrativo.

De esta manera, el capítulo segundo estudia el Estado Administrativo estadounidense en sus primeros años de formación que corresponden a los inmediatos posteriores a la independencia de ese país; dentro de este período destaca el papel que se le dio a la Administración Pública en la configuración de la Constitución de Estados Unidos y el *spoils system* como el instrumento utilizado para la distribución de cargos públicos. Inmediatamente después hacemos referencia a fenómenos sociales, económicos y políticos que giraron en torno a la guerra de Estados Unidos con México y la Guerra de Secesión que pueden considerarse como el punto de partida en la expansión del Estado estadounidense y que evidenció la necesidad de construir una Administración Pública capaz y profesional. Es relevante en este periodo la obra de Woodrow Wilson como uno de los fundadores de la Ciencia de la Administración, la conformación del servicio civil a partir de la Ley Pendleton y la diversificación de la Administración en agencias independientes.

En una tercera fase temporal se aborda la expansión definitiva y consolidación del Estado Administrativo donde los referentes más importantes giran en torno a las causas y consecuencias del *New Deal*, permitiéndose el aumento del poder de la Administración, su diversificación, el aumento de los servidores públicos de carrera, la hegemonía del Congreso sobre la Administración y la drástica disminución del *spoils system*. Concluimos el análisis histórico con la reforma de la Nueva Gestión Pública que intentó realizarse en Estados Unidos pero que no fue capaz de dismantelar el sólido Estado Administrativo construido a lo largo de las fases explicadas anteriormente. Para finalizar este capítulo, analizamos el servicio civil en Estados Unidos considerando a esta institución como un indicador del Estado Administrativo.

En el último capítulo estudiamos la situación del Estado Administrativo en América Latina, en él pretendemos ofrecer datos que demuestren la debilidad del Estado Administrativo y la necesidad de consolidarlo. Desde el plano metodológico al principio de la investigación nos encontramos ante la disyuntiva de analizar algunos casos concretos de países

representativos de la zona o estudiar a Latinoamérica como un todo. Nos decidimos por esta última opción porque creímos que, pese a las múltiples diferencias que cada país tiene entre sí en ámbitos como el desarrollo económico, la consolidación democrática, el desarrollo humano, la calidad de sus burocracias e instituciones, los niveles de corrupción, clientelismo y patronazgo, etc., era conveniente primero tener un panorama general del Estado Administrativo en esta región geográfica que mostrara algunos indicadores básicos y líneas generales de investigación que puedan ser útiles en futuras investigaciones a realizarse con mayor profundidad, por ejemplo, estudios de casos que sirvan de insumo para la investigación comparada de los países de América Latina.

Bajo esta premisa, se inicia el capítulo tercero con la elaboración de una reseña histórica de la formación de los Estados nacionales latinoamericanos y, a través de la propuesta analítica de las dimensiones del Estado de O' Donnell, ofrecemos algunos indicadores de la debilidad del Estado, tales como el de pobreza, la desigualdad y criminalidad. Dentro de esta línea argumental estudiamos sucintamente la reforma administrativa del Estado de los últimos años en Latinoamérica, en especial, hacemos énfasis en la corriente predominante, la Nueva Gerencia Pública. En este apartado expresamos los principales problemas que la aplicación de este tipo de reformas conlleva para los contextos sociales, políticos y económicos de América Latina, principalmente la debilidad del servicio civil que impide la consolidación de una Administración Pública profesional. Llegados a este punto, expresamos el diagnóstico que se ha realizado de los servicios profesionales en América Latina y los problemas que lo afectan, como el patronazgo. Este apartado nos ayuda a ilustrarnos, desde la perspectiva del Estado Administrativo, la debilidad del Estado en América Latina. Finalizamos el capítulo sugiriendo que el modelo neoweberiano pudiera ser considerado como el más idóneo para el contexto latinoamericano, haciendo referencia a la necesidad de consolidar burocracias profesionales y al impacto que este elemento puede tener en el desarrollo económico y social de los países en desarrollo, presentando algunos estudios empíricos al respecto.

Consideramos justificable realizar este tipo de investigación desde dos enfoques. Desde el plano de la realidad política, social y económica de América Latina, que mostramos en el trabajo, encontramos razones suficientes para realizar este tipo de estudios que hacen énfasis en la necesidad de que América Latina desarrolle instituciones públicas profesionales, capaces de hacer frente a las demandas sociales, que doten de credibilidad al Estado y que sean capaces de procurar el desarrollo económico y social.

Desde el enfoque académico, también se justifica la realización de este tipo de investigación por las implicaciones que pudiera arrojar este estudio. Pretendemos que una de ellas sea contribuir al debate y al equilibrio entre las soluciones que en los últimos años se han

presentado en el ámbito de la reforma del Estado. En América Latina todavía domina la corriente de reforma administrativa que propone que el Estado se convierta en una especie de empresa privada; frente a esta corriente, con este trabajo nos queremos ubicar dentro del área académica que cree que el fortalecimiento y no el desmantelamiento del Estado es más provechoso para la realidad latinoamericana. Este ámbito académico que es muy respaldado en Europa y Estados Unidos, lastimosamente cuenta con escaso apoyo en América Latina. Por lo tanto, se pretende con las conclusiones de este estudio abonar al debate existente en torno al papel del Estado y su función en la sociedad así como encontrar líneas de investigación (o hacer énfasis en las ya existentes), que giren en torno al estudio de la Administración Pública y que puedan servir para progresar en la consolidación de Estados Administrativos.

CAPÍTULO I

EL ESTADO ADMINISTRATIVO UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

1. ESTADO, PODER Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1 Estado y Administración pública

Desde los orígenes modernos del Estado, aunque con anterioridad a este existían formas políticas muy desarrolladas como en Egipto o China, la Administración Pública ha sido parte fundamental del mismo. Es más, para algunos autores como Baena del Alcázar, no existe Administración Pública hasta que existe el Estado Moderno (2005: 15), por lo que el origen de la Administración Pública puede rastrearse al mismo tiempo que el origen del Estado Moderno.

Al comprender tanto los presupuestos materiales como formales que dieron origen a la formación del Estado Moderno, puede identificarse la relación estructural que la Administración Pública tuvo con él.

Cronológicamente es en Europa donde aparecen las primeras formaciones del Estado Moderno cuya consolidación se da en el siglo XVI, con las formaciones de las grandes monarquías europeas como Francia, Inglaterra, España y el Imperio germánico de las Austrias (Baena del Alcázar, 2005: 15). En este escenario, la distinción funcional entre religión y política dio paso a la formación del Estado moderno y al desarrollo de la Administración Pública. La secularización por lo tanto, así como la racionalización, resultaron elementos claves para la formación de este primer modelo del Estado. (Ferraro, 2009: 37 y 55). En este primer apartado analizaremos brevemente el primero de estos elementos, es decir la secularización, y sobre la racionalización nos referiremos cuando examinemos el Estado racional de Max Weber en una de las secciones siguientes.

El proceso de secularización resultó muy importante para la formación del Estado debido a que logró, en última instancia, la separación del poder religioso del poder político y en consecuencia la concentración del poder que progresivamente dismantelaría el régimen feudal permitiendo obtener la noción de un poder soberano.

Separar la esfera religiosa de la esfera política también fue crucial para la Administración Pública debido a que con ello, el poder político tenía amplias posibilidades de expandirse a través de nuevas instituciones que no estarían comprendidas dentro de la iglesia. Además, al considerarse que la religión estaba separada de la política, esta pudo ubicarse por encima de las fracciones religiosas del momento y asegurar un orden político seguro y pacífico, lo

que permitió consolidar al Estado Moderno como el instrumento para garantizar la seguridad y el orden a través de la Administración Pública.

El proceso de secularización que podría haber empezado entre los años 1057 y 1122 con la Querrela de las Investiduras quedaría sellado hasta la Revolución Francesa, cuyos efectos no solamente reconocieron la neutralidad religiosa del Estado que ya estaba presente en el Estado Absoluto, sino que trasladó la esfera religiosa al ámbito privado con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (Ferraro, 2009: 53-57).

Dada esta separación y configurada la noción de soberanía, paulatinamente fue erradicándose el régimen feudal ya que el poder político adquirió otro papel, ahora como el único legitimado por el derecho para ejercer dominación sobre la sociedad. Surgió la necesidad por lo tanto, de crearse una estructura gubernamental que se encargara de los asuntos públicos. Al respecto, el desarrollo de la economía por medio de la actividad de la burguesía fue muy relevante pues este segmento de la sociedad necesitó de la concentración del poder político para que garantizara sus negocios y encontró, en un primer momento, en la monarquía absoluta el sujeto donde el poder político podía concentrarse. Una vez el poder político pudo concentrarse en el monarca, este se encargaría de procurar el orden y la seguridad necesaria para la actividad mercantil gestionada por la burguesía. Ello contribuyó a que la Administración Pública creciera para poder proveer la seguridad que el capitalismo necesitaba para su desarrollo y mantenimiento (como veremos en una sección siguiente).

Consolidado el Estado Absoluto, la alianza entre la burguesía y esta específica forma de Estado se rompe con la Revolución Francesa, que dará paso al Estado Liberal y a una potenciación del capitalismo. Lo importante en este punto de la historia, es el cambio en la noción de la legitimidad del poder político, que hasta ese momento residiría en el Rey. Con el Estado liberal, el poder político se legitimaría en el derecho. En ese momento, la obediencia debida al Estado no es frente al Rey, sino una obediencia a las normas jurídicas. Esto permitió que los servidores públicos y los ciudadanos ya no estuvieran subordinados a una autoridad personal, sino a una autoridad impersonal representada por el Estado cuyo poder estaba institucionalizado por el derecho.

En este punto, se daría la consolidación del capitalismo y de la Administración Pública como un cuadro burocrático esencial para el Estado. De tal manera que la Administración Pública se convertiría en la estructura fundamental del Estado, tanto así que de acuerdo a Tocqueville, la ausencia de una administración equivaldría a la ausencia de Estado (Ferraro, 2009: 43).

Si bien la Administración Pública tuvo que desarrollarse dada la necesidad del naciente Estado Moderno de ejercer la dominación, la evolución de la Administración Pública

también ha estado marcada por la evolución misma del Estado. Tal como es conocido, los fines del Estado se han ampliado gradualmente y para cumplirlos la Administración también debía ampliarse. El rol estatal pasó de ser pasivo o no interventor en la sociedad (en el Estado liberal), a tener un papel más activo y de presencia en la misma (en el Estado social). De esta manera, el proceso de industrialización y más aún, el Estado de Bienestar, contribuyó a que las necesidades sociales se incrementaran y por consiguiente a que se crearan nuevos ministerios, departamentos, oficinas administrativas, empresas públicas, empresas semipúblicas, e incluso una red de organizaciones no estatales que participan en la ejecución de políticas de Estado las cuales debían responder a las nuevas necesidades de la sociedad (Baena del Alcázar, 2005: 16, 17).

1.2 Administración Pública y Poder Político

La relación entre Estado y Administración Pública también implicó una relación lógica entre la Administración Pública y el Poder Político. Así como hemos expresado, el Estado Absoluto como primera manifestación del Estado Moderno necesitaba un poder soberano capaz de regular las relaciones existentes en la sociedad y de garantizar la paz y seguridad de los súbditos; necesitaba además como Estado Liberal de un poder que garantizara la vida y la propiedad, la libertad e igualdad formal, es decir, los derechos fundamentales de no intervención; así como un poder que garantizara la participación política democrática y una situación de bienestar en el Estado Social.

Es indudable que la clase política en cada uno de estas etapas en la evolución del Estado ejercía el poder, y más allá de realizar un juicio valorativo de ese ejercicio del poder, nos interesa subrayar el papel que tuvo la Administración Pública. Como expresa Baena del Alcázar, los individuos y grupos de personas que han ejercido el poder y los que lo siguen ejerciendo, necesitaron y necesitan medios personales, materiales y financieros que sirvan de instrumento para ejercer el poder político los cuales se encuentran en la organización administrativa. El poder político no es el único que se relaciona con la sociedad, sino también esta organización administrativa que le sirve de instrumento (Baena del Alcázar, 2005: 14 y 15). Y es que la Administración Pública, es decir, el conjunto de personas (servidores públicos) y los medios que utilizan para ejercer el sistema de dominación, puede considerarse, en este sentido, un instrumento del poder, a través del cual se ejerce dominación sobre la sociedad con el objetivo de satisfacer sus necesidades y potenciar su desarrollo. La relación entre el poder y la administración se vuelve evidente.

2. ¿QUÉ ES ADMINISTRACION PÚBLICA?

Como hemos visto en la sección anterior, la Administración Pública se ha desarrollado al mismo tiempo que lo hace el Estado. Así, la Administración Pública ha penetrado muchos ámbitos de la vida de las personas en la sociedad, incluso actualmente con la crisis conceptual que sufre el Estado principalmente en Europa, por la cesión de competencias que se realiza a favor de la Unión Europea, la Administración Pública mantiene un papel protagónico siempre legitimado en el derecho. En el caso de la Administración Pública europea, legitimada en un derecho interno y otro europeo.

Definir qué es la Administración Pública no es tarea fácil, pues ella implica un amplio número de actividades y aplicaciones y está compuesta por una diversidad de personas. Podemos encontrar la actividad de la Administración Pública por ejemplo, en la disposición de desechos sólidos hasta en la gestión de grandes proyectos tecnológicos; sus funcionarios pueden tener una alta especialización técnica y otros un nivel de educación promedio, pero como bien afirman Rosenbloom et al., el conocer lo que hace la Administración Pública no resuelve el problema de qué es (Rosenbloom et al., 2009: 3).

Dwight Waldo uno de los teóricos más importantes de la Administración Pública nos ofrece una definición sistemática de la Administración Pública, que puede ser útil para formar el concepto que pretendemos estudiar.

En primer lugar, y sobre una discusión que todavía no está resuelta, Waldo enuncia que la Administración Pública ha sido tradicionalmente considerada como ciencia o como arte. El tratamiento que se haga de la Administración Pública como una u otra cosa, dependerá del enfoque desde el cual se quiera definir. Será considerada como un estudio o disciplina por el lado de la ciencia o como un proceso o actividad desde el enfoque que la considera un arte.

En síntesis, este autor norteamericano nos explica que ambos términos están conectados entre sí, pero a pesar de esa conexión es necesario distinguirlos. Para ello ofrece una comprensible analogía con la biología: La biología es una ciencia si se considerada como el estudio de los organismos, pero también la biología puede ser considerada los organismos propiamente tales o la actividad que desarrollan, y desde este punto de vista sería un arte. En el caso de la Administración Pública, como ciencia se encargaría del estudio del ser humano en sus interacciones con otros miembros de la sociedad en relaciones de poder, y, como un arte, ese estudio comprendido como Administración Pública sería desarrollado por seres humanos coordinados para realizar las actividades y procesos de la administración (Waldo, 1961 a: 9, 10). El énfasis entonces debe hacerse en definirla como una ciencia y

como un arte, que significaría respectivamente, un estudio o disciplina y el proceso o actividad administrativa¹.

Pasado este primer nivel de la definición, para Waldo el carácter esencial de la Administración Pública deviene del concepto acción racional. Es decir, en la acción calculada para la realizar la actividad que maximice los fines públicos que persigue esta organización (Waldo, 1961 a: 10-12). Como veremos más adelante en el concepto de Estado racional de Weber, la acción racional o instrumental-racional es la clave de la Administración Pública moderna.

Enseguida, es necesario definir el término propio Administración. Waldo ubica a la Administración Pública como parte de un concepto más general como el de Administración (sin adjetivo) y a su vez este concepto se inserta en un concepto mucho más abstracto que él denomina como acción humana cooperativa² de donde se extrae el significado incorporado en ambos conceptos: la obtención de una finalidad a través de la acción humana altamente racional que solamente al actuar en cooperación es posible realizar. La obtención de este fin puede alcanzarse gracias a los dos elementos esenciales que conforman la Administración: la organización y la dirección (y si se quiere utilizar un único concepto pudiera ser el de burocracia). La Administración Pública sería entonces una forma racional de cooperación humana (al igual que el sistema económico).

Respecto a la organización y dirección como los elementos esenciales del término Administración otra analogía utilizada por Waldo es muy ilustrativa. La organización sería la anatomía en un sistema biológico, mientras que la dirección sería la fisiología. Usando esta analogía puede inducirse que la conexión entre organización y dirección es interdependiente. En el primer caso, la organización, el concepto hace referencia a «la estructura de las interrelaciones personales autoritarias y habituales en un sistema administrativo» y respecto al siguiente concepto, el de dirección, hace referencia a la «acción tendente a lograr la cooperación racional en un sistema administrativo» (Waldo, 1961 a: 15-18).

Por último, el adjetivo público, ligado al término y que resulta muy importante para hacer la distinción entre dos conceptos que están separados por una línea borrosa: Administración Privada y Administración Pública. Las diferencias entre uno y otro concepto resultan difíciles de delimitar. Waldo buscar hacer la aclaración del significado de lo público desde

¹ La discusión entre definir a la Administración Pública como ciencia o arte se mantiene vigente, por ejemplo, de acuerdo a Rosenbloom et al., para algunos la Administración Pública no puede considerarse un campo del conocimiento o disciplina por sí misma, debido a que en sus estudio se superponen otras ciencias como la sociología, la ciencia política, economía, psicología, etc. (Rosenbloom et al., 2009: 4).

² Baena también comprende a la Administración inserta en la sociedad y como tal compuesta por grupos humanos que ejercen relaciones sociales (Baena del Alcázar, 2005: 25)

dos enfoques. El enfoque estructural funcional que hace énfasis en aspectos coercitivos, simbólicos o ceremoniales de la actividad que se puede considerar pública y que ayuda a encontrar el aspecto duradero de lo que se entenderá por público, y el enfoque cultural, que entiende que la variación de la cultura en cada sociedad incide en la variación asimismo de la Administración, condicionando el entendimiento de lo público.

Rosenbloom et al. nos ayudan a determinar con elementos más concretos la diferenciación entre la Administración Pública y la Administración Privada, ofreciendo cuatro indicadores sintéticos: El orden jurídico constitucional, el interés público, el mercado y la soberanía (2009: 5-13).

Tabla 1: Conceptualización de Administración Pública

Concepto	Administración Pública	
Doble uso del término	Ciencia: Estudio o disciplina	Arte: Actividad o proceso de administrar asuntos públicos
Idea central	Acción racional: Acción correctamente calculada para la consecución de determinados fines perseguidos	
Término	Administración (sin adjetivo) acción humana cooperativa con un alto grado de racionalidad	
Elementos del término Administración	Organización (anatomía): Estructura de interrelaciones personales autoritarias habituales en un sistema administrativo	Dirección (fisiología): Acción dirigida a lograr operación racional en un sistema administrativo
Adjetivo	Público: Análisis estructural funcional – cultura Orden jurídico constitucional, interés público, soberanía y mercado	

Fuente: Elaboración propia con datos de Dwight Waldo (1961 a: 6-31) y David H. Rosenbloom, et al. (2009: 5-13).

Para finalizar la conceptualización de Administración Pública que pretendemos expresar en este trabajo, consideramos importante destacar tres enfoques desde los que puede observarse a la Administración Pública y que nos sirven para tener un panorama más amplio que nos ayude a comprender de mejor manera el objeto de la Ciencia de la Administración. De inicio, este enfoque busca romper el paradigma de que la Administración Pública es únicamente una gestión de asuntos públicos.

David H. Rosenbloom, en su artículo *Public Administrative Theory and the Separation of Powers* de 1983³, se encargaría de comenzar a desarticular la tradicional visión que se tiene de la

³ Trabajo que sería completado en su influyente libro de texto *Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*.

Administración Pública vinculándola exclusivamente con el poder ejecutivo. Esta forma limitada de entender a la Administración Pública, sin embargo, es todavía común en libros de texto de Derecho Constitucional y en la práctica de países como los de América Latina.

El problema central de la teoría contemporánea de la Administración Pública radica en la respuesta a la pregunta qué es administración pública desde tres enfoques distintos: el gerencial, el político y el legal (Rosenbloom, 1983: 219).

Para Rosenbloom la clásica división tripartita de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial que ejercerían respectivamente las funciones administrativa, política y legal debe matizarse. Estos tres enfoques (gerencial, político o legal-judicial) aunque tradicionalmente se identifiquen cada uno con una rama determinada del gobierno respondiendo a una cultura política derivada de la teoría de la separación de poderes, hacen énfasis en distintos ámbitos que, sin embargo, pueden incluirse en el mismo concepto de Administración Pública. Así, y abusando de la síntesis, el enfoque gerencial hace mayor énfasis en la aplicación o ejecución de la ley, este es el enfoque al que se reducía la Administración Pública y que se relacionaba con la función exclusiva del órgano ejecutivo. Sin embargo, la Administración Pública trasciende más allá de la simple aplicación o ejecución de la ley.

De esta manera, el enfoque político de la Administración Pública hace énfasis en el papel de los servidores públicos como legisladores complementarios hacedores de la política general a través de su participación en las políticas públicas y en la posibilidad de los congresos de participar activamente en la Administración Pública siendo parte directora de esta actividad (Ferraro, 2009, 174 y ss.).

Por último, en el enfoque legal, que se relaciona con las actividades cuasi jurisdiccionales que ejerce la Administración, se hace énfasis en que la Administración Pública asegure garantías como el debido proceso, por ejemplo, en los procedimientos administrativos sancionadores (Rosenbloom, 1983: 224). De esta forma, Rosenbloom quiere subrayar que la tradicional separación de poderes se matiza cuando se analiza, dentro del concepto de Administración Pública, los diferentes énfasis que esta puede tener dentro del Estado.

Avanzados ya en el origen de la Administración Pública y sus relaciones con el poder y el Estado y expresado sucintamente qué podemos entender por Administración Pública, pasemos ahora a estudiar el Estado racional para profundizar más en el concepto de Estado Administrativo.

3. EL ESTADO RACIONAL

Uno de los principales teóricos de la Administración Pública en la perspectiva que estudiamos es Max Weber, cuya teoría de la burocracia ha influido mucho en el desarrollo de los Estados.

Para Weber existen tres formas de dominación: la dominación legal, la dominación tradicional y la dominación carismática. En este trabajo analizaremos principalmente la dominación legal y la dominación tradicional en su forma patrimonial.

3.1 Dominación legal: Administración racional burocrática

Weber propuso un modelo de dominación del Estado mediante un cuadro administrativo burocrático. A esta forma de dominación le llamó racional y la misma se fundamenta en la racionalidad de ley, en contraposición a la dominación tradicional y carismática cuyo fundamento reside en la autoridad de un señor o cacique o en el carisma del líder. (Weber, 1979: 172).

El Estado racional basa su dominación en la ley y así puede ejercer su poder ordenando los asuntos públicos de tal forma que se espera que sus mandatos sean obedecidos por la sociedad. Para ejercer esta dominación el Estado requerirá generalmente la existencia de un cuadro administrativo en el que se confía que los mandatos y órdenes dadas se cumplan. Esta dominación del Estado resulta legítima debido a que es racional, es decir, se apoya en la creencia de que las órdenes y directrices impuestas por la autoridad son legales. Se obedece porque es una autoridad legalmente constituida y porque sus mandatos también lo son.

La forma de dominación legal racional «más pura» es la que se ejerce a través de una burocracia (Weber, 1979: 170-172). Veamos entonces cómo se estructura este modelo de dominación racional a través de la burocracia.

El modelo burocrático weberiano a través del cual se ejerce la dominación social preconiza una estructura jerarquizada en donde se delimite expresamente los mandos y la subordinación de los miembros de la organización y que facilite la supervisión de las atribuciones desempeñadas por los servidores públicos. Dada esta organización, las autoridades y las formas de ejercer las funciones de la administración deben estar atribuidas metódicamente por reglas o normas generales, que están más o menos fijas y completas, que deben ser conocidas por los funcionarios y cumplirse estrictamente. En una sociedad

moderna, según Weber, toda esta actividad de la Administración Pública debe estar documentada (Weber, 1979: 717, 718).

El personal de esta burocracia deberá desempeñar el cargo como una profesión, para ingresar a ella debe superar las pruebas necesarias que acrediten su aptitud y competencia y ello supone la prueba de los conocimientos para desempeñar el cargo a través de procedimientos diseñados con ese objetivo. Para Weber la competencia y el saber del funcionario es tan importante a tal grado que entiende que la burocracia es una institución superior gracias al saber de sus funcionarios y que únicamente será posible la dominación debido al saber de los mismos, es decir, gracias al carácter de dominación racional de la burocracia (Weber, 1979: 179).

Una vez incorporado en la burocracia, el funcionario acepta un cargo de dedicación exclusiva y un «deber específico de fidelidad al cargo a cambio de la garantía de una existencia asegurada». Esta seguridad el funcionario la obtendrá de la permanencia en su cargo, de una buena remuneración salarial acorde a su rango y de la probabilidad de ascenso en la jerarquía burocrática. Para asegurar la organización jerárquica los funcionarios además deben ser nombrados por autoridades y no por libre elección, de lo contrario se convertiría en un funcionario independiente de su superior jerárquico debido a que su cargo deriva de sus electores y esto rompería la estructura jerárquica. El funcionario que cumpla estas características deseará y obtendrá el reconocimiento o estimación dentro de la sociedad (Weber, 1979: 718-722). En la tabla 2 se puede observar un resumen de estas características.

Este modelo de dominación burocrática desarrollado por Max Weber es un modelo ideal que es característico de las sociedades modernas. Sin embargo, existen otras formas de dominación que el autor alemán describió y que no corresponden a las sociedades más desarrolladas. La descripción de estas formas de dominación irracional, no obstante entrado ya el siglo XXI, probablemente puede reconocerse en algunos países con un Estado débil como muchos de los de América Latina. Esta forma de dominación irracional es el Estado patrimonial, el cual estudiamos a continuación.

3.2 Dominación tradicional: Administración patrimonial

Dentro de la dominación tradicional, el patrimonialismo es una forma de dominación cuya legitimidad descansa en la autoridad del señor o cacique (Weber, 1979: 172). No existe una racionalidad pues la obediencia que se debe en este tipo de dominación no es en virtud de mandatos impersonales y objetivos contemplados en normas o reglas como en la

burocracia, sino por la constitución del cuadro administrativo en servidores o súbditos que deben fidelidad personal a su señor o cacique (Weber, 1979: 180).

El cacique o señor es el encargado de realizar el reclutamiento del cuadro administrativo a través del cual ejercerá dominación. Pero a diferencia del modelo burocrático donde la selección de los servidores públicos es conforme al mérito comprobado a través de pruebas o exámenes, en la Administración Patrimonial este cuadro administrativo se recluta conforme a las razones personales que estime el señor tales como el linaje, la esclavitud, relaciones personales de confianza, fidelidad, clientela, etc. (Weber, 1979: 181, 182).

La organización del cuadro administrativo que ejerce la dominación en el modelo patrimonial, no está guiada por normas fijas y generales, no existe una jerarquía determinada y fija, los nombramientos y la carrera administrativa de los súbditos no están regulados, los cargos pueden ser desempeñados temporalmente, los súbditos o servidores del señor no tienen una formación profesional y a sus salarios más bien puede denominárseles prebendas (Weber, 1979: 182, 183, 775).

En la administración patrimonial no se hace distinción entre la esfera privada y la esfera pública, pues se considera que la administración es un bien personal del señor o cacique. De esta manera resulta comprensible que la manera de ejercer la administración sea al libre arbitrio de quien ejerce la autoridad (el cacique, patrón o señor) pues sus subordinados al depender no de sus méritos ni al tener asegurada su estabilidad en el cuadro administrativo, deben procurar la mayor fidelidad a quien los reclutó y seguir sus lineamientos no conforme a parámetros objetivos, sino de acuerdo al interés propio de la autoridad personal, a las órdenes de su patrón (Weber, 1979: 774-776).

Como podrá deducirse, el tipo de administración patrimonial que Weber describió encuentra muchos parecidos en los países de América Latina, en donde nunca pudo consolidarse completamente una administración racional, esto lo analizaremos en el último capítulo de este trabajo. Por lo pronto, trataremos de explicar las razones por las que la administración burocrática puede considerarse racional.

3.3 Racionalidad en el modelo burocrático

Podemos comprender la racionalidad en el modelo burocrático Weberiano al analizar las relaciones existentes entre burocracia y capitalismo.

El surgimiento de la burocracia moderna y el desarrollo del sistema capitalista fueron procesos que se complementaron entre sí, como característica propia del Estado moderno. Habermas al estudiar el modelo racional de Weber, considera que la burocracia y el

mercado son dos subsistemas racionales que se insertan en la estructura social, asintiendo junto a Weber, que tanto la economía capitalista como el Estado son estructuras en las que se desarrolla casi en estado puro los procesos de racionalización (Habermas, 1999: 286-288).

Weber nos explica que antes de la edad moderna, no existían sistemas tan eficientes como el capitalismo y la burocracia y precisamente dicha eficiencia fue posible tanto en uno como en otro subsistema, debido a que su organización permite una acción «racional de acuerdo a fines» o una acción «instrumental-racional» (Habermas, 1999: 287). La acción de la Administración Pública y del moderno capitalismo conforme a esta acción instrumental racional, induciría a que sus miembros persiguiesen de manera uniforme, mecánica o instrumentalizada, los mismos objetivos internos impuestos por la organización sin discutir su cumplimiento, produciendo una gran simplificación y velocidad en la coordinación de las interacciones de todos sus miembros (Ferraro, 2009: 60).

En el caso de la empresa capitalista el objetivo es la obtención de utilidades, y en el caso de la burocracia, la adquisición de mayor poder por parte de los funcionarios, es decir, el ascenso en la jerarquía de una organización construida para esos fines. De esta manera los miembros de la empresa capitalista estarían guiados por el objetivo de obtener ganancias de una manera sistemática y los burócratas cumplirán diligentemente sus funciones con el objetivo de ser ascendidos (Ferraro, 2009: 59-63). La eficiencia de ambos subsistemas como se puede entrever, depende de su organización y del apego a los objetivos de la organización, en el caso de la burocracia dependerá de la conformidad con el modelo ideal que propone Weber.

De acuerdo a Weber y Habermas, estos sistemas lograron consolidarse y guiarse por la acción instrumental racional, gracias a la cultura profesional del protestantismo y su relación con el capitalismo. En la religión protestante el éxito profesional era considerado como una gracia de Dios o un indicador de la salvación (para los calvinistas), por lo que mantener el éxito era una enorme motivación. Esta motivación de alcanzar el éxito fue transferida al capitalismo moderno ayudando a consolidar su metódico desempeño, es decir, convirtiéndolo en un capitalismo basado en acciones instrumentales racionales conducidas por la obtención del éxito. No fue casualidad que el protestantismo tuvo mucha mayor presencia en varios países como Holanda, Estados Unidos e Inglaterra cuyo desarrollo capitalista se alcanzó antes que el de otros países que no poseían mayoritariamente esa religión (Ferraro, 2009: 64 y 65).

Sin embargo, esta motivación que inspiró los inicios del capitalismo ocurrió conforme ambos subsistemas se desarrollaban y automatizaban, pero después fue sustituida por el

utilitarismo hedonista y actualmente ya no se encuentra entre los profesionales y miembros de la empresa privada y la burocracia, precisamente porque ambos sistemas se han automatizado, haciendo innecesaria tal motivación (Habermas, 1999: 448).

¿Pero qué permitió que tanto el capitalismo como la burocracia prescindieran de su motivación inicial? La respuesta puede encontrarse en la capacidad de cada sistema de auto regularse a través de medios de control como el dinero (valor de cambio en palabras de Habermas) y el poder, que facilitan su funcionamiento coordinado y automatizado y permiten la objetivación o despersonalización de los subsistemas, haciendo que sus miembros prescindan de sus propios intereses y valores en aras de alcanzar la eficiencia (Habermas, 1999: 456 y ss.).

¿Por qué el dinero y el poder pueden ser medios de control de estos subsistemas respectivamente y hacer que se despersonalicen? Porque cada medio de control incorpora información que ya es conocida por los involucrados en cada subsistema. En el caso del mercado, el dinero incorpora la información de una oferta y de su aceptación, en estos términos los actores no deben preocuparse más que por el éxito del negocio pues de manera instrumental aceptan la información proveída por el dinero. En el caso de la burocracia su medio de control es el poder. La relación entre quien tiene el poder y quien debe obedecer, posibilita que las órdenes sean cumplidas sin necesidad de negociarse, la preocupación será únicamente cumplir las órdenes y esto disminuirá otras consideraciones en el curso de la actividad burocrática lo que implicará mayor eficiencia (Ferraro, 2009: 67).

Tanto el dinero como el poder circulan dentro de sus respectivos subsistemas permitiendo que estos se automaticen y sean eficientes, haciéndose muy relevante la existencia de normas que permitan tal circulación. Pero esto solamente puede ser posible en razón de la estructura del subsistema, en el caso de la burocracia, gracias a un cuadro administrativo que se guía por procedimientos y autoridades contempladas en la ley y por su estructura jerárquica (Ferraro, 2009: 67, 68).

La racionalización de estos subsistemas y sus medios de control no obstante pretenden alcanzar la eficiencia, puede representar una pérdida de libertad ya que, al tener la economía capitalista y la Administración Pública una gran interrelación con otros subsistemas, puede influir a que estos adopten la dinámica automatizada e impersonal que caracteriza al capitalismo y la Administración Pública. Las personas evidentemente pueden hacer parte de varios de estos subsistemas, pero en cuanto participen del mercado y de la burocracia ellos deben despojarse de sus preferencias y valores.

Este problema se vuelve más grande si se acepta la influencia que el sistema capitalista y la Administración Pública tiene en la sociedad. Se corre el riesgo entonces que este tipo de

racionalidad instrumental sea asumida por otros subsistemas sociales haciendo que en ellos también se vuelva limitada la capacidad de decidir libremente, es decir, automatizando las relaciones personales y de grupo. En este sentido, la poca posibilidad de tomar decisiones propias dentro de cada subsistema puede hacernos preguntarnos si existe una pérdida de libertad de los individuos y más aún cuando tanto el mercado como la Administración Pública invaden o interactúan en tantos aspectos de la vida de las personas. Puede defenderse, sin embargo, que tanto en la empresa como en la burocracia esta pérdida de libertad se puede asumir como necesaria a cambio de los beneficios que pueden recibirse (Ferraro, 2009: 71). Sin embargo, el problema persiste cuando los medios de control de cada subsistema interfieren en ámbitos distintos a los mismos, por ejemplo con la progresiva burocratización y mercantilización de la vida (Habermas, 1999: 447).

Ante este problema, Habermas propone que el sistema burocrático debe ser modificado incluyendo la participación de redes de la sociedad en la elaboración e implementación de políticas públicas, para así lograr una Administración Pública más horizontal y menos vertical. Esta propuesta es retomada por la corriente de reforma administrativa denominada Neoweberianismo la cual explicaremos más adelante.

En síntesis, la racionalización social que modela se basa en: a. Acciones racionales de acuerdo a fines, b. un entorno económico previsible y calculable para la empresa capitalista, c. un sistema jurídico y administrativo que garantice esa previsibilidad y d. un aparato estatal que sancione el derecho e institucionalice una Administración Pública con orientaciones racionales de acuerdo a fines (Habermas, 1999: 288).

Tabla 2: Cuadro resumen de las características de la Administración Racional Burocrática

Burocracia	Funcionamiento de la burocracia	Funcionarios (burócratas)	Consecuencias
Jerarquía organizativa	Impersonalidad o deshumanización (racionalidad)	Desempeño del cargo como profesión	Alta eficiencia
Procedimientos basados en documentos	Estricto cumplimiento de normas y reglas	Anhelos y generalmente gozo de estima social	Organización capaz de ejercer dominación
Compuesta por expertos o especialistas	Formalidad, documentación	Elegido por una autoridad y no por elección	Expansión progresiva
Carrera administrativa	Alta disciplina	Cargos estables y permanentes	
		Salarios relativamente altos	
		Profesionalización o especialización	

Fuente: Elaboración propia basada en Weber, 1979: 170 y ss. y Rosenbloom et al., 2009: 141-144.

3.4 Críticas al modelo burocrático weberiano

Debe subrayarse que Weber desarrolla un modelo que no es extraído de la realidad, sino que es un modelo ideal. Las características que se han descrito corresponden a una burocracia desarrollada en su máxima expresión, es decir, lo que lograría llegar a ser en caso que no existieran obstáculos que imposibilitaran su completo desarrollo (Rosenbloom et al., 2009: 141).

De esta manera, al observar los modelos burocráticos que se han desarrollado pueden encontrarse diferencias respecto del modelo ideal. En este sentido, el modelo burocrático ha recibido diversas críticas y su utilidad como modelo conceptual ha sido sometida a un gran debate.

En específico al observar la burocracia en el mundo real, de acuerdo a Warren Bennis desde un enfoque organizativo, el modelo ideal discrepa en lo siguiente (Rosenbloom et al., 2009: 145):

- Existencia de jefes sin competencias técnicas.
- Reglas arbitrarias o fuera de orden.
- Sub organizaciones u organizaciones informales que subvierten o remplazan la estructura formal.
- Confusión y conflicto entre roles
- Tratamiento inadecuado a los subordinados que no está basado en razones legales o racionales.

La burocracia clásica también ha sido señalada como rígida y lenta. La rigidez de la burocracia, señalan, se debe a su estricto apego a las reglas formales cuya razón se encuentra en la propia legitimidad del modelo de dominación. Así, para sus críticos, la burocracia se ha preocupado de acatar las reglas formales dejando en un segundo plano su eficiencia, efectividad y responsabilidad (Moriconi, 2012: 86).

Para Bresser (1996: 3) la eficiencia que se preconizaba del modelo burocrático clásico no era tal y ello quedó descubierto cuando el tamaño del Estado creció y se convirtió de un Estado liberal a un Estado social. Cuando el Estado creció y tuvo que satisfacer una cantidad de demandas sociales mucho mayor a las que existían en el Estado liberal, la proclamada eficiencia del modelo quedó entredicha. Para este autor, defensor de un modelo gerencial de la administración (ver infra Nueva Gerencia Pública), «la administración burocrática es lenta, costosa, auto-referida, poco o nada orientada hacia la atención de las demandas de los ciudadanos» (Bresser, 1996: 3).

Precisamente a partir de las críticas del modelo weberiano ha surgido en las últimas décadas un modelo de reformas a la Administración que pretende ser alternativo y que se denomina Nueva Gerencia Pública (Hood, 1991). Desde otra perspectiva, se ha planteado modernizar el modelo burocrático clásico añadiéndole nuevos elementos que pudieran superar las críticas que se le hacen. A este modelo se le denomina Neoweberianismo (Pollit y Bouckaert, 2004: 99). A continuación explicaremos los puntos esenciales de cada una de estas propuestas de reformas a la Administración Pública que pretenden sustituir el modelo weberiano en el primer caso, o complementarlo en el segundo.

3.5 Modelos de reforma de la Administración Pública: Nueva Gerencia Pública y Neoweberianismo.

La Nueva Gerencia Pública

De manera práctica la Nueva Gerencia Pública se desarrolla a principios de la década de los ochenta en Nueva Zelanda, país que impulsó una serie de reformas profundas bajo los lineamientos de esta corriente que retoma los postulados económicos neoclásicos de la Escuela de Chicago para, previamente su reformulación, aplicarlos a la Administración Pública. La Nueva Gerencia Pública pretende transferir los principios y técnicas administrativas de la empresa privada al sector público basados en los principios liberales de la economía y del Estado (Drechsler, 2005: 95).

Desde este enfoque, la Nueva Gerencia Pública considera que la incidencia del Estado en los asuntos públicos debe disminuirse ya que es menos eficiente en comparación con las empresas privadas o, bajo el supuesto que el sector privado es más eficiente, sugiere que el Estado debe acercarse lo más estrechamente posible a la forma de actuar de una empresa privada (Ferraro, 2009: 123 y 124).

El modelo de reforma aplicado en un país como Nueva Zelanda que disfrutaba de una sólida burocracia profesional, una relevante cultura ética de los servidores públicos, bajísimos niveles de corrupción y una empresa privada consolidada, despertó el interés de otros países y de instituciones financieras como el Banco Mundial, convirtiéndose en el paradigma de reformas a seguir y en fuente de muchos estudios. De esta manera, el modelo neozelandés trató de ser «exportado» a países de diversas regiones y ha ejercido hasta estos días mucha influencia en Latinoamérica. Claro está, no en todos los países en los que se ha intentado aplicar el modelo, se ha realizado idénticamente al de Nueva Zelanda (Schick, 1998: 123).

El proceso de reforma neozelandés que comentamos y que nos sirve para explicar los principios básicos de la Nueva Gerencia Pública inició en 1978 y puede dividirse en tres etapas: De 1978 a 1985 en la que se inició con el traslado de formas de gerenciamiento propias de la empresa privada a los órganos del gobierno; de 1986 a 1991 en la que se consolidan y amplían las primeras reformas destacándose la amplia desconcentración del gobierno en agencias con objetivos o metas a cumplir, incentivos de acuerdo al cumplimiento de los mismos, y ceñidas a un contrato entre las propias agencias y el gobierno donde se especificaban todos los detalles de la gestión; y además destaca la privatización y comercialización de empresas públicas. La ley de empresas públicas de 1986 permitió la privatización de empresas del Estado, realizándose más de veinte privatizaciones de estas instituciones. En la tercera etapa, de 1992 a 1996 Nueva Zelanda, pionera en la aplicación de la Nueva Gerencia Pública, buscó remediar los problemas que generó la amplia desconcentración y poca exactitud en las competencias de cada una de las agencias desconcentradas creadas (Ferraro, 2009: 127).

Se produjo después de 1994 «signos de fatiga» en el proceso de reforma que obligaron a realizar ajustes a la doctrina original de la Nueva Gerencia Pública. Un informe estatal del año 2001 enfatizaba la necesidad de mejorar la coordinación del fragmentado sistema de organización pública, fortalecer la cultura pública de servicio y la necesidad de concentrarse en la formulación y seguimiento de los resultados que se buscan en lugar de simplemente procurar el resultado (Pollit y Bouckaert, 2004: 280).

De manera general, a partir del modelo neozelandés y su aplicación en otros países, los rasgos identificativos de la Nueva Gerencia Pública, de acuerdo a Rosebloom et al. (2009: 20 y 21), Hood (1991: 4 y 5) y Ramíó y Salvador (2005: 30), pueden resumirse en los siguientes:

- «El Estado debe dirigir y no remar»⁴, es decir, el rol del Estado debe alejarse del intervencionismo y en consecuencia, únicamente asegurar las condiciones necesarias para que los servicios y bienes públicos sean provistos. Esto puede traducirse en la privatización de bienes y servicios públicos o en la mercantilización del sector público.
- Al asumir el Estado su nuevo rol, debe promover o hacer énfasis en la aplicación de las formas de administrar de las empresas privadas, debido a que se parte del presupuesto que la gestión de las empresas privadas es más eficiente que la que puede realizar el Estado. Esto

⁴ Frase de Osborne y Gaebler, promotores del neogerencialismo o Nueva Gerencia Pública (Rosebloom et al., 2009, 21).

incluye el cambio de la estructura gubernamental, flexibilizar los procedimientos, innovar en la solución de problemas de cara al cliente (usuario), etc.

- Como parte de la mercantilización del sector público, el gobierno debe desconcentrarse en pequeñas agencias capaces de especializarse y acoplarse a los servicios que demandan los clientes (usuarios). Estas agencias partiendo de un contrato suscrito con el gobierno central se comprometen a alcanzar determinados objetivos que de ser obtenidos implicarán recompensas. Estas unidades que rompen la centralización de las estructuras gubernamentales de la «vieja» gerencia pública para alcanzar la máxima eficiencia, deben competir entre ellas ya que en el marco de la Nueva Gerencia Pública, la competencia en el sector público se justifica porque «la rivalidad es la llave para bajar costos y mejorar los estándares» de calidad del servicio (Hood, 1991: 5).
- En consonancia con lo anterior, el Gobierno debe desregularse, cambiar el sistema centralizado de controlar cada una de las áreas de la administración como el capital humano, la asignación de recursos, el presupuesto, etc., debido a que esto genera ineficiencia.
- Por lo tanto, debe estimular la competencia entre agencias públicas y permitir que estas estén orientadas a alcanzar los resultados y no preocuparse por los procedimientos. La Administración debe ser impulsada por el servicio al cliente (usuario), y debe responsabilizarse sobre la base de los resultados. Es decir, debe hacerse énfasis en los controles posteriores y no en los procedimientos.
- En consecuencia el jefe de la agencia debe convertirse en un gerente como si de una empresa privada se tratara. El gerente debe tener la libertad de administrar (free to manage), libertad que implica entre otras cosas, un amplio margen de contratación y despido de personal, manejo de las escalas salariales, asignación de recompensas por resultados, etc.

Este tipo de reformas han sido aplicadas en América Latina desde inicios de los años noventa, la mercantilización y la disminución del sector público han sido su bandera. En el último capítulo analizaremos las consecuencias de aplicar este tipo de reformas en Estados débiles como los de esa zona geográfica.

Neoweberianismo

La consideración de que el Estado debe adelgazarse o minimizarse no es aceptada desde la corriente neoweberiana. Al contrario, se acepta que las instituciones públicas deben tener un rol central en el Estado para alcanzar su desarrollo. En efecto, una de las críticas que se

hacen de la Nueva Gerencia Pública es que, para que este tipo de reformas funcionen, previamente debe funcionar correctamente el Estado y el buen funcionamiento del mismo depende en gran medida de la existencia de servidores públicos aptos y motivados, algo de lo que no se preocupa la Nueva Gerencia Pública.

Para Drechsler, (2005: 98) el Estado, la Administración Pública y el servicio civil, es decir los servidores públicos al estilo weberiano, son interdependientes. Para que el Estado y la Administración Pública funcionen, el servicio civil o el cuerpo de servidores públicos que comprenden la Administración Pública deben funcionar bien, esto es, debe ser una Administración Pública profesional. Algo que como veremos en el último capítulo, no sucede en países como los latinoamericanos.

En este contexto, las reformas neoweberianas no suponen el desmantelamiento del Estado, sino que por el contrario, se basan en el modelo burocrático clásico incorporando modificaciones que lo hagan adaptarse a las exigencias a las cuales los Estados actuales están sometidos. Así, partiendo de una burocracia profesional puede incorporarse a la Administración Pública algunos de los presupuestos de la Nueva Gerencia Pública. No se trata de la mixtura entre el sistema clásico weberiano y la Nueva Gerencia Pública, sino la integración de algunas características de ella que pudieran funcionar en un sistema weberiano (Drechsler, 2005: 11).

Los países que han adoptado un modelo de Estado neoweberiano son principalmente los de Europa continental, entre ellos se cuenta a Bélgica, Finlandia, Francia, Holanda, Italia, Suecia y Alemania. Estos países consideran al Estado como una fuerza integrativa de la sociedad irremplazable, con fundamento legal y valores que no pueden ser reducidos por el discurso de eficiencia, competitividad y satisfacción del consumidor que proclama la empresa privada. De esta manera, su proceso de modernización se basa sobre el concepto de un Estado fuerte y servidores públicos altamente profesionalizados (Pollitt y Bouckaert, 2004: 98, 99).

Del estudio comparado de estos y otros países, Pollitt y Bouckaert (2008: 98, 99) han extraído los elementos principales de la reformas que han aplicado y que pueden observarse en la Tabla 3.

Tabla 3: Modelo Weberiano y Neoweberiano

Elementos base de la burocracia weberiana clásica	Elementos incorporados al modelo base
El Estado mantiene su papel fundamental para la solución de los problemas sociales	Mediante la creación de una cultura profesional y servicio, y no a través de una lógica de mercado, lograr un cambio en la orientación interna de la burocracia enfocada en el cumplimiento de reglas y normas, hacia una orientación externa basada en las preferencias y necesidades de los ciudadanos.
La democracia representativa como elemento legitimador del Estado	Complementar la democracia representativa con instrumentos de consulta y participación de los ciudadanos en la gestión administrativa.
El derecho administrativo modernizado como instrumento para mantener los principios básicos en las relaciones entre los ciudadanos y el Estado	Fomento de la orientación del logro de resultados sobre la orientación a cumplir correctamente los procedimientos. Los controles de la gestión deben inclinarse a los ex post, sin prescindir completamente de los ex ante.
El estatuto, la cultura, las condiciones de ingreso y permanencia de los servidores públicos con características distintivas	Cambios en los criterios de formación profesional del servicio público de modo que el funcionario no sea meramente un experto en el derecho relevante para su esfera de actividad, sino también un gerente profesional, orientado a satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

Fuente: Pollitt y Bouckaert (2008: 98, 99).

4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SISTEMA POLÍTICO Y SOCIAL Y LA DICOTOMIA POLÍTICA ADMINISTRACIÓN

4.1 La Administración Pública en el sistema político

La Administración Pública como se ha expresado más arriba, interviene en muchos ámbitos de los individuos. Pero además de lo que hemos expresado, consideramos oportuno ubicarla dentro del sistema político para explicar cómo el Estado Administrativo se desenvuelve en él.

Mariano Baena del Alcázar considera importante la ubicación de la Administración Pública dentro del sistema político y social. El Estado, considera el autor español, cohesionada y organiza las diversas relaciones humanas que existen en él. Así por ejemplo, la economía, la comunicación, las creencias, etc., que conforman distintos subsistemas dentro del sistema político, tienen consistencia y organización gracias al subsistema que se denomina «político administrativo» el cual se encarga de adoptar decisiones que tienen incidencia en la vida social. El sistema político administrativo de esta manera interactúa con los otros subsistemas y los vertebraba, y a esta relación Baena del Alcázar la denomina con el término cúpula organizacional (Baena del Alcázar, 2005: 28 y 29).

La función principal de esta cúpula es mantener el equilibrio y la interrelación de los subsistemas y ello puede conseguirlo ya que es ahí donde se toman las decisiones conformadoras que se proyectarán en la sociedad. Estas decisiones dependerán de la estructura o del sistema dominante en la cúpula organizacional; el contexto histórico de cada sistema político en general es un elemento a tomar en cuenta para evaluar el contenido de cada decisión. Por ejemplo, en estados teocráticos de la edad media, la cúpula era dominada por el sistema de creencias; ahora, en el contexto por ejemplo europeo, esta cúpula estaría dominada por el sistema económico y el político. (Baena del Alcázar, 2005: 28 y 29).

¿Dónde se ubica y cuál es el papel de la Administración Pública en la cúpula organizacional? El sistema político administrativo como parte del sistema político general está compuesto por «el conjunto de instituciones gubernamentales (parlamento, gobierno), administrativas y judiciales de un país» (Easton citado por Subirats, 2012: 61) y se encarga, como ya expresamos, de tomar las decisiones conformadoras que se impondrán a la sociedad para mantener el equilibrio del sistema. Estas decisiones, necesariamente deben ser aplicadas y es aquí donde la Administración Pública realiza su función. En este sentido, el sistema político administrativo toma decisiones conformadoras y las ejecuta para el mantenimiento del equilibrio en la cúpula organizacional. Una parte de él, la parte política, predomina en el momento de tomar la decisión, y la otra parte, la administrativa, predomina al momento de aplicar la decisión (Baena del Alcázar, 2005: 30).

Sin embargo, sería errado creer que la Administración Pública está fuera de la toma de decisiones políticas. Aunque precisamente la relación que se da entre administración y política ha sido una de las discusiones más profundas a las que se ha enfrentado la Ciencia de la Administración y cuyo aporte es muy importante para entender cuál es el papel que debe tener la Administración Pública en la sociedad a partir de su función y organización. A ello nos referiremos a continuación al examinar la denominada dicotomía política – administración.

4.2 ¿Dicotomía política-administración en el Estado Administrativo?

Como se ha tratado de expresar antes, la Administración Pública es un subsistema que se encuentra dentro del mismo sistema político, puede intuirse por lo tanto, la relación que tiene esta con la política y los políticos. Sin embargo, consideramos pertinente ahondar sobre algunos aspectos de esta relación. En un primer momento plantearemos la ya clásica distinción que se ha hecho entre la función administrativa y política, exponiendo sus principales argumentos. Enseguida, trataremos de evidenciar cuáles pueden ser los puntos de conexión entre ambas funciones.

Planteamiento de la dicotomía política-administración

¿Debe la Administración Pública estar separada de la política?, ¿en qué medida o en qué supuestos?, ¿puede una burocracia profesional estar compuesta por políticos o designados políticos, o estrictamente deben los profesionales ejercer la administración del Estado separados de la política?, ¿qué relación debe tener el presidente del gobierno o del Estado como representante político respecto a la Administración Pública y el congreso o asamblea legislativa?, ¿puede y será conveniente considerar a la Administración Pública como un poder independiente, un cuarto poder?

La dicotomía política-administración ha representado un tema fundamental para la Administración Pública e incluso un fuerte cuestionamiento para la clásica separación de poderes (Shafritz y Hyde, 1999: 632).

En el contexto de los Estados Unidos de Norte América de finales del siglo XIX, el trabajo de Woodrow Wilson *The Study of Administration* (1887), significó la exposición de los problemas a los que debía hacer frente la Administración Pública moderna. Wilson escribe su famoso ensayo en un contexto en el que prevalecía el *spoils system* (como desarrollaremos en el siguiente capítulo), es decir, el reparto de empleo por afinidades o favores políticos, pero además coincide con el surgimiento de Estados Unidos como Estado industrializado. Wilson razonaba que aunque la política debía controlar a la Administración, el burócrata no debía ser corrompido por la política partidista y por lo tanto, los servidores públicos debían pasar de ser servidores públicos partidarios a servidores públicos profesionales, ello implicaba naturalmente que los nombramientos de los servidores públicos fueran sobre la base del mérito y la aptitud y no sobre criterios político partidistas (Shafritz y Hyde, 1999: 7, 54).

Un examen crítico de la dicotomía política y administración puede encontrarse también en el trabajo de Frank J. Goodnow *Politics and Administration: A Study in Government* (1900). Goodnow propone que todo gobierno tiene dos funciones distintas: la política y la

administración, la primera que se encarga de expresar la voluntad del Estado y la otra de ejecutarla.

La voluntad política se cumple (o ejecuta) por los jueces cuando aplican la ley, por las autoridades administrativas cuando desde un enfoque técnico o científico ejecutan las medidas adoptadas por la política, y por las autoridades ejecutivas cuyo papel radica en supervisar que se cumpla la voluntad política (Goodnow, 1900: 97).

Para Goodnow la función administrativa se encuentra no únicamente dentro del órgano ejecutivo sino, por ejemplo, también en el legislativo; por lo que para él lo importante es separar la función política de la administrativa, más que hacer una división de poderes por la dificultad que entraña asignar la función administrativa exclusivamente a un solo órgano. Bajo este supuesto, la teoría clásica de separación de poderes que asigna distintas funciones entre distintos órganos, en la práctica del gobierno no resulta de utilidad porque la función administrativa puede encontrarse en otros órganos más allá del ejecutivo. (Waldo, 1961 b: 166). De esta manera es erróneo identificar a la administración con el órgano ejecutivo, aunque se reconoce que ha sido a este a quien se le ha encargado la mayor parte de cumplir la voluntad del Estado (Goodnow, 1900: 100).

Si se acepta en lugar de una división de poderes una división de funciones, ello no significa que la política y la administración no se relacionen o interactúen entre sí. La separación entre funciones políticas y administrativas, es decir, entre la expresión de la voluntad del Estado y su cumplimiento, deben estar coordinadas y en armonía ya que no tendría sentido que la voluntad del Estado solamente se expresara sin cumplirse, como al contrario, que se cumpla una voluntad que no sea la del Estado. Para lograr esta coordinación y armonía entre las principales funciones del Estado, debido a la legitimidad democrática que tienen los políticos electos, Goodnow considera que la política debe realizar cierto control sobre la administración (Goodnow, 1900: 101).

Pero este control de la función política sobre la función administrativa, que necesariamente están relacionadas, no debe ser excesivo a tal punto que los funcionarios administrativos se vuelvan funcionarios políticos. Resulta claro que la administración de justicia debe estar completamente separada de la política, pero la administración del gobierno que comprende a las autoridades ejecutivas y a las administrativas, tienen una relación distinta con la política. Las autoridades ejecutivas que son autoridades políticas, por ejemplo el presidente y su gabinete de gobierno, deben estar plenamente subordinadas a la política por la naturaleza de sus cargos, pero los funcionarios o autoridades administrativas que no son funcionarios políticos deben estar casi desconectados de la política, porque su función de ejecutar la voluntad del Estado deben realizarla desde enfoques técnicos o científicos. Esto

último puede lograrse al reconocérsele cierta independencia de actuación a las autoridades administrativas y una carrera civil legalmente prevista (Waldo, 1961 b: 169,170).

William Willoughby también analizó la separación entre política y administración y expresó que la división tripartita del poder difícilmente corresponde a la realidad. Existe en el gobierno por una parte, quien debe encargarse de dirigir, supervisar y controlar y por otra, quienes se encargan de ejecutar. De esta manera para él, en un sistema democrático los poderes del Estado deben ser cinco: ejecutivo, legislativo, judicial, administrativo y electoral. En lo que respecta a nuestro tema, Willoughby manifiesta que ha existido una confusión entre el poder ejecutivo y el administrativo, cuando ambos pueden diferenciarse. A la función ejecutiva cuyo carácter es político, le corresponde representar al Estado, tomar decisiones trascendentales en los asuntos públicos y vigilar que se cumpla las líneas de acción establecidas, mientras que a la Administración le corresponde brindar los insumos necesarios para que los órganos políticos (ejecutivo y legislativo) tomen decisiones y cumplan órdenes contenidas en la ley (Willoughby 323 citado por Waldo, 1961 b: 173, 174).

Para Willoughby, la Constitución de su país Estados Unidos, dividió el poder en tres órganos fundamentales pero omitió asignar la función administrativa a un poder exclusivo. De esta manera, la práctica hizo que el órgano ejecutivo asumiera una serie de responsabilidades y se le identificara a él como el órgano administrativo. Para él, el ordenamiento constitucional sería la fuente de donde surge la confusión entre ejecutivo y Administración, porque de hecho el presidente ejerce amplios poderes administrativos. Sin embargo, y como veremos en el siguiente capítulo, en ese país actualmente la Administración Pública es ejercida no solamente por el Presidente sino en gran medida por el órgano legislativo.

Desde una perspectiva más mesurada Luter Gulick considera que la división política-administración no es posible. Para él, la política está determinada por la discreción, y en ese sentido resultaría poco probable que algún funcionario administrativo deje de utilizar su discreción al realizar la función de cumplir la voluntad del Estado (Waldo, 1961 b: 190). En su opinión, la razón que hace necesario que los funcionarios políticos no intervengan en la administración y que se garantice una carrera profesional a los funcionarios administrativos que les permita ser independientes de la política, es que por principio de la división de trabajo, la independencia y la especialización de los funcionarios administrativos conlleva mejores resultados para el gobierno (Gulick citado por Waldo, 1961 b: 191).

Las teorías recién explicadas han influido en la separación de la Administración Pública de la política, pero resulta también paradigmática la sentencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América en el caso *Humphrey's executor v. United States* de 1935.

En este caso se discute una decisión del entonces presidente de Estados Unidos F. D. Roosevelt, de despedir al director de la Federal Trade Commission William F. Humphrey por no acatar las decisiones o lineamientos de la política presidencial. La Suprema Corte decidió que en determinados casos, como este, el presidente de Estados Unidos no podía remover a los funcionarios directivos de agencias cuya labor administrativa fuesen de regulación (función cuasi legislativa) o de decisión de conflictos o procedimientos administrativos, cuya naturaleza es técnica y jurídica (función cuasi judicial) (Fernández Rojas, 2003: 185, 186). Cabe mencionar que este tipo de funcionarios son propuestos por el Presidente y confirmados por el Senado.

Es importante subrayar que en un sistema político donde el presidente es tan representativo, la Administración Pública en muchos aspectos, como el recién señalado, goza de independencia del poder político.

En Estados Unidos se ha logrado que la Administración Pública tenga cierto grado de independencia respecto del poder político, naturalmente con sus matices (Ver Cap. II). Es innegable la influencia en muchos aspectos de su sistema constitucional sobre la configuración del sistema político y jurídico de países como los de América Latina, principalmente en lo que respecta al federalismo y presidencialismo. Sin embargo, esta independencia de la Administración Pública del interés particular de los políticos, que ha sido tan importante para Estados Unidos y para la consolidación de cualquier Estado Administrativo fuerte que procure el desarrollo económico y social, no ha sido considerado efectivamente por los países latinoamericanos.

Algunas consideraciones sobre la dicotomía política-administración

En la actualidad parece que la distinción planteada entre la política y la administración ha perdido fuerza, pues se asume que la Administración Pública a medida que la carga de trabajo del gobierno ha aumentado, se ha visto obligada a tomar decisiones fuera de las ramas políticas del mismo. La idea de una Administración que no contempla a la política en su actividad se ha relativizado y ahora puede asumirse que existe un cierto nivel de discrecionalidad (o política) en su actuación. Sin embargo, no puede afirmarse que la distinción ha dejado de existir, puede aún subsistir aunque disimulada bajo otras etiquetas como opina Oszlak (1980: 3), aunque el análisis sistémico y estructural funcional y la elaboración de políticas públicas reduzca la delgada línea que todavía los separa (Peters, 1999: 71, 72).

Veamos a continuación cómo la Administración y la política se coordinan y relacionan en lo que puede llamarse el Estado en acción, es decir, las políticas públicas.

Si se plantea un marco de referencia que no necesariamente debe calcarse en la realidad, las políticas públicas como proceso político administrativo y social pueden estudiarse por etapas (desde una perspectiva didáctica pues en la práctica no necesariamente dicho proceso ocurre de esta manera tan ordenada). Para esquematizar el proceso de decisión e implementación de una política pública, que nos servirá a nosotros para analizar el papel de la política y la Administración, se ha diseñado un proceso secuencial denominado «ciclo de política pública» el cual se puede observar en el gráfico 1 (Subirats et al., 2012: 44 y 45).

Gráfico 1: Ciclo de políticas públicas



Fuente: Adaptado de Subirats et al., (2012: 44 y 45).

Dentro de este círculo de política pública pueden encontrarse tres tipos de actores: los afectados por las políticas públicas (causantes del problema), los beneficiarios de la política pública (los perjudicados por el problema) y por último los actores públicos, es decir, las autoridades político-administrativas (Subirats et al., 2012: 66). Si se considera la naturaleza de cada uno de estos autores podemos agruparlos en el subsistema político-administrativo y la sociedad.

Desde esta perspectiva, las políticas públicas se desarrollan como interacciones que ocurren entre la sociedad y el Estado. El subsistema político administrativo goza de la legitimidad que provee el orden jurídico para ejercer dominación sobre la sociedad y tiene la

competencia para adoptar decisiones y aplicarlas en la sociedad en forma de políticas públicas. Entre ambos subsistemas, el político administrativo y el social, se da entonces interacciones o relaciones recíprocas: la sociedad genera demandas (necesidad de solventar problemas a través de políticas públicas) que se convierten en inputs que ingresan al subsistema político administrativo, donde se adoptan decisiones y salen del subsistema político administrativo hacia la sociedad como outputs en forma de políticas públicas (Easton, 1965).

En este contexto de análisis, vamos a profundizar específicamente en el subsistema político administrativo como un actor en el ciclo de políticas públicas. Lo que se pretende examinar son las relaciones que dentro de esa «caja negra» existen entre la política y la Administración Pública y que dan como resultado esos outputs del sistema denominadas políticas públicas.

Dentro de la cúpula organizacional que hemos mencionado antes, existen dos grupos que pueden y deberían diferenciarse entre sí. La clase política y los altos funcionarios administrativos. En el proceso de adopción e implementación de políticas públicas, donde participa la clase política y la Administración, es necesario asimismo, hacer una diferenciación entre los sujetos que conforman la Administración Pública. En esta línea argumentativa puede hablarse de servidores públicos comunes y los servidores públicos que participan en la elaboración e implementación de las políticas públicas, es decir los altos funcionarios.

Dentro del proceso de elaboración e implementación de políticas públicas tenemos pues a dos actores diferenciados que son la clase política y los altos funcionarios administrativos. En este sentido una política pública (al margen de la participación de la sociedad), es resultado de la interacción de la clase política y de la autoridad administrativa. La razón de sostener ello es que en el diseño de políticas es tan necesaria la voluntad política que puede ser expresada por el órgano legislativo y/o ejecutivo como también el conocimiento técnico que puede ofrecer la autoridad administrativa (Baena del Alcázar, 2005: 155).

Este rol de los administradores públicos en el ciclo de políticas públicas, de acuerdo a Rosenbloom et al., en la actualidad se encuentra aceptado y es legítimo pues el sistema político puede obtener ventajas de la experiencia de los administradores públicos para identificar y definir problemas que las políticas públicas deben abordar, así como una adecuada formulación, el análisis, la evaluación y revisión de las mismas (Rosenbloom et al., 2009: 12). Obviamente que, al entender de este autor norteamericano, se da por implícito que esos administradores públicos pueden ofrecer tales conocimientos como producto de una carrera profesional, de la obtención de experiencia en el área, del

conocimiento de la administración, de la disponibilidad de medios y su comportamiento. Y ello, difícilmente puede ocurrir de manera constante en Administraciones Públicas de tipo patrimonial, donde prevalecen los nombramientos por confianza o afinidad política por sobre los criterios del mérito.

Bajo estas premisas, la relación entre política y administración existe y aún más, se vuelve necesaria para el éxito de las políticas públicas. Sin embargo, no debe entenderse que política y Administración son una sola función y peor aún, que los criterios políticos partidarios deban sustituir el carácter técnico y especializado de la Administración Pública. Es necesario hacer la distinción entre ambos grupos pues su naturaleza es distinta. La clase política es electa y goza de la legitimidad que le otorga el cuerpo electoral, naturalmente existirán cargos de confianza política que gozarán de una legitimidad indirecta, por ejemplo un ministro. Pero en ambos casos, se está hablando de un mismo grupo, el de la clase política, que debe estar diferenciado del otro grupo que está compuesto por las autoridades administrativas. El grupo administrativo tiene otra naturaleza, no depende de la confianza política de los electores ni de los que ejercen la representación política. Por el contrario, su legitimidad deviene del mérito y aptitud necesaria para desempeñar el cargo, que en última instancia deviene de la ley. Estamos hablando en el caso del segundo grupo, de una burocracia profesional.

De esta manera, puede hablarse de una separación estructural entre política y administración pero una interrelación funcional entre ambas. La sinergia que puede crearse entre burocracia profesional y voluntad política resultará provechosa para el éxito del ciclo de políticas públicas, y aún más provechosa si la Administración está comprometida con los fines del Estado guiados por la voluntad política (voluntad política entendida sin ningún énfasis peyorativo).

Como argumenta Waldo, en la actualidad es muy difícil sostener una separación estricta entre política y administración (Waldo, 1982: 84) pero el clásico punto de vista que pudo iniciar en el ensayo de Wilson todavía podría sostenerse a nuestro criterio, en la necesidad de que la Administración Pública goce de cierta autonomía entendida como la independencia que su carácter técnico le puede conferir, independencia que debe predicarse frente a los intereses particulares de partidos políticos, grupos económicos o de presión.

5. EL SERVICIO CIVIL PROFESIONAL COMO UN INDICADOR DEL ESTADO ADMINISTRATIVO

Como hemos expresado, la consolidación del Estado moderno estuvo acompañada por la formación y consolidación de una estructura del Estado reflejada en la Administración Pública, la cual se compone por un grupo de personas que son considerados servidores públicos.

Si bien el Estado tiene muchas dimensiones, más de las que hemos expresado en este capítulo, el nivel de desarrollo del Estado Administrativo generalmente puede medirse por un indicador al que se puede denominar servicio civil profesional

El servicio civil profesional, goza de las características que mencionamos más arriba y que se englobaban dentro del concepto de burocracia weberiana. De acuerdo a Villoria Mendieta (2007: 23), el servicio civil profesional hace referencia a:

la existencia legalmente prevista y exigida de una burocracia seleccionada de acuerdo con los principios de igualdad y mérito, y que trabaja con una serie de garantías que tratan de otorgarle protección para que pueda promover imparcialmente el interés general, así como el conjunto de prácticas formales e informales que permitan implantar estas previsiones normativas.

Existen diversas investigaciones de distintas áreas del conocimiento, que han estudiado de manera sistemática el servicio civil profesional (o la burocracia weberiana) retomando todos sus elementos o algunos de ellos (como el acceso a la función administrativa de acuerdo al mérito) y que arrojan distintas conclusiones, dependiendo del énfasis del estudio de que se trate. A través del estudio de la burocracia weberiana o del servicio profesional se han investigado temas claves insertos en el Estado Administrativo como por ejemplo la institucionalización del Estado (Ramió y Salvador, 2005), el crecimiento económico (Rauch y Evans, 1999 y 2000; Toye, 2006; Kiiza, 2006; etc.), la reforma y modernización del Estado (Banco Interamericano de Desarrollo –BID, 2006 a, 2006 b), etc. Sin duda, la burocracia weberiana o el servicio civil de carrera es un objeto de estudio del que puede nutrirse la investigación social y para nuestro caso, indicarnos el nivel de desarrollo del Estado Administrativo. En el tercer capítulo haremos referencia con mayor detenimiento al servicio civil, analizando investigaciones empíricas que han medido el desarrollo de esta institución y que nos servirán de indicador de la consolidación de Estados Administrativos en América Latina. Mientras tanto, observemos el caso de Estados Unidos y su Estado Administrativo.

CAPÍTULO II

EL ESTADO ADMINISTRATIVO EN ESTADOS UNIDOS EL PROCESO DE FORMACIÓN Y CONSOLIDACIÓN

Si bien somos conscientes que los procesos políticos y sociales en cada país se ubican en un contexto específico que los hacen únicos y que en muchas ocasiones imitarlos puede llevar al fracaso, creemos que estudiar la formación del Estado Administrativo en uno de los países que ha tenido mucha influencia en América Latina y encontrar las líneas generales de este proceso que ha sido exitoso, puede servir de orientación a muchos países latinoamericanos.

Es muy difícil ignorar a Estados Unidos como potencia mundial en muchos aspectos como el económico, el militar, el científico, el educativo, entre otros. Más allá del cuestionamiento que pudieran tener sus políticas exteriores o su forma de hacer política, fácilmente puede reconocerse que es un Estado fuerte y consolidado.

El desarrollo que ha tenido Estados Unidos puede deberse a muchas variables, una de ellas puede ser la fortaleza de sus instituciones públicas, de su desarrollada Administración pública y de su burocracia profesional. Algunos autores y estudios recientes afirman la correlación positiva existente entre crecimiento e instituciones como la burocracia profesional (Chang 2007 y 2008; Toye, 2006; Rauch y Evans 1999; Ackerman, 2005: 228). En este capítulo, analizaremos el proceso de formación de la Administración Pública de este país norteamericano de una manera sintética, cuya experiencia en sus primeros años de desarrollo tiene muchas similitudes con las administraciones públicas de Estados actuales como los de América Latina.

1. LOS PRIMEROS AÑOS EN LA FORMACIÓN DEL ESTADO ADMINISTRATIVO EN ESTADOS UNIDOS

A diferencia de los Estados Europeos donde primero se realizó una formación de Estados Administrativos fuertes y después vino su constitucionalización, los Estados Unidos de Norte América redactaron primero su Constitución y poco después construyeron su Estado (Sanabria, 2009: 39). Stillman considera que este proceso fue inductivo, es decir, desde las comunidades, pasando por los estados hasta llegar al nivel federal; mientras que en Europa el proceso fue deductivo, desde el poder centralizado en la monarquía hasta abarcar todo el territorio (1990: 334, 2007: 220).

El desarrollo de la Administración Pública en los primeros años posteriores a la independencia se perfiló bastante complicado para Estados Unidos. El contexto inicial, posterior a su separación de Gran Bretaña, fue la construcción de un Estado federado, con una economía rural y una mínima prestación de servicios públicos. Según Ackerman (2005: 230) entregar el correo y coordinar sus relaciones con las potencias extranjeras eran casi todas las actividades de la Administración Pública en ese periodo.

En estos primeros años como Estado independiente el tamaño de su burocracia era ínfimo, en sus primeros treinta años como Estado apenas tenía aproximadamente 7 mil empleados y el crecimiento de su aparato burocrático fue muy lento, alcanzando a penas en 1871 (95 años después de la declaración de independencia) un poco más de 50 mil funcionarios públicos (Ver tabla 4). La presidencia y las instituciones administrativas eran muy débiles.

Tabla 4: Crecimiento de empleados federales en Estados Unidos

Año	Número de empleados	Año	Número de empleados	Año	Número de empleados
1791	4,479	1911	395,905	2002	2,749,274
1821	6,914	1921	561,143	2003	2,714,727
1831	11,491	1931	609,746	2004	2,692,098
1841	18,038	1941	1, 437,682	2005	2,700,583
1851	26,274	1951	2,482,666	2006	2,700,392
1861	36,672	1961	2,438,808	2007	2,636,000
1871	51,020	1971	2,862,926	2008	2,692,000
1881	100,020	1981	2,865,000	2009	2,774,000
1891	157,442	1991	3,111,912	2010	2,776,000
1901	239,476	2001	2,710,000		

Fuente: Rosenbloom et al., 2009: 45. La fuente para los años 2007 a 2010 proviene de la U.S. Office of Personnel Management, Federal Employment Statistics. Los datos corresponden a empleados públicos civiles a nivel federal. Datos oficiales disponibles hasta el año 2010 al momento de la consulta.

Uno de los principales problemas a los que tuvo que enfrentarse Estados Unidos fue encontrar la forma adecuada para organizar la Administración Pública bajo el sistema de separación de poderes y la estructura territorial propia de este país (Rosenbloom et.al., 2009: 44). La desconfianza en el poder de los líderes de la independencia incidió en que la Constitución de 1787 fuese diseñada para atribuir mucho poder al Congreso, distribuirlo en

los estados y limitar el poder del órgano ejecutivo (Ackerman, 2005: 231). Un indicador de la debilidad de este órgano y de la Administración fue que durante los primeros 24 años de la República únicamente se vetaran 9 iniciativas de ley (Bruce Ackerman, 1995: 68).

El diseño de la Constitución de Estados Unidos se pensó para construir una Administración Pública pequeña, en ella no se hacía referencia ni al servicio civil, al presupuesto, al manejo público, ni de nada que «huela siquiera a administración». El entusiasmo por el republicanismo hizo considerar prescindible la estructura estatal para que la sociedad pudiera funcionar, creyeron entonces que la cooperación ciudadana generalizada sería suficiente para que el nuevo país independiente tuviera éxito. (Stillman, 2007: 219; 1990: 159).

Otro de los problemas que incidió en la pobre estructura del Estado Administrativo fue la forma en que se reclutaban a los servidores públicos. En un primer momento, los cargos públicos se distribuían entre la clase burguesa y después entre los clientes de los partidos políticos. Desde la independencia en 1776 hasta la llegada de Andrew Jackson a la presidencia en 1829, puede marcarse un primer período en la conformación de la Administración Pública estadounidense. En esta etapa el sistema político estadounidense configuró un «Régimen de Notables» en el cual las élites locales burguesas dominaban la política y obtenían beneficios de la burocracia ocupando los cargos gubernamentales, dado que los partidos políticos (Republicanos federalistas y Demócratas Jeffersonianos) y la misma burocracia eran débiles (Ackerman 2005: 231, Shafritz y Hyde, 1999: 9).

La ausencia de movilidad ciudadana debido a la debilidad de los partidos políticos fue paulatinamente cambiando cuando el partido demócrata, aunque sin la intención de construir un partido nacional fuerte, buscó el apoyo de las masas para derrotar al Partido Republicano. Cuando Andrew Jackson asume la presidencia, la movilización de las masas era ya un fenómeno evidente. Esta movilización y el fortalecimiento de los partidos políticos hicieron cambiar el Régimen de Notables dominado por la clase burguesa, por uno basado en el patronazgo. Esta fue una segunda etapa en la conformación de la burocracia estadounidense conocida en la literatura norteamericana como *spoils system* o reparto del botín.

La Administración Pública en consecuencia fue afectada por los intereses particulares de los partidos políticos los cuales alimentaban su apoyo popular a través de redes clientelares y de patronazgo. Los partidos políticos habían encontrado una institución informal de donde extraer apoyo (Johnson y Libecap, 1994: 4). El mismo presidente Jackson en su discurso de toma de posesión fue claro sobre su concepción de la burocracia y de la necesidad de realizar continuas rotaciones de personal, al afirmar:

[...] no me queda más que creer que es más lo que se pierde cuando los hombres continúan mucho tiempo en su cargo que lo que suele ganarse con su experiencia [...] Por lo tanto someto a su consideración [una] ley que limite los nombramientos a cuatro años [...] (Carpenter citado por Ackerman, 2005: 232).

Estados Unidos en ese momento, carecía en palabras de Tocqueville, de una Administración Pública, lo que equivalía a la ausencia de Estado (Ferraro, 2009: 43).

Sin embargo, puede rescatarse en este período en favor del desarrollo de la Administración Pública, que las reformas del presidente Jackson permitieron gracias al sistema del botín o patronazgo y a la rotación de personal, la apertura de los cargos burocráticos a aquellos grupos de personas que no pertenecían a la clase burguesa. Consiguiendo que el gobierno tuviera mayor interacción con la sociedad. Aunque como veremos a continuación, el crecimiento de la Administración Pública teniendo como fuente el patronazgo fue un mal que debió superarse.

2. LOS INICIOS DE LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO ADMINISTRATIVO

La formación del Estado Administrativo en Estados Unidos, es decir de la gradual autonomía burocrática respecto a los intereses políticos y de la capacidad de la Administración Pública para cumplir los fines del Estado, iniciaría a partir de la segunda mitad del siglo XIX.

Unos de los elementos históricos más importantes a considerar para el desarrollo de la Administración Pública estadounidense en este periodo fueron la guerra con México que permitió a Estados Unidos ampliar sustancialmente su territorio en la década de los cuarenta y la Guerra de Secesión durante los primeros años de la década de los sesenta del siglo XIX (Shafriz y Hyde, 1999: 9).

La actividad económica que trajo consigo la Guerra de Secesión incentivó el crecimiento de Estados Unidos, la industria comenzó a desarrollarse por ejemplo, con la construcción de ferrocarriles y el telégrafo, la explotación de recursos naturales creció vertiginosamente, se logró el desarrollo de manufacturas en gran escala, creció la banca de inversión, se amplió el comercio exterior, aumentó la influencia de la política internacional estadounidense, etc. (Sanabria, 2009: 39).

Asimismo fue considerable que en la década de los setenta, el acceso y la aplicación de la electricidad ampliaron las posibilidades de desarrollo como nunca antes y el impacto de las

invenciones científicas creó una afirmación hacia el progreso del hombre (Shafritz y Hyde, 1999).

Sin embargo, el crecimiento económico e industrial que se dio en Estados Unidos a partir de la Guerra de Secesión y que se iba a mantener constante, también trajo consigo una serie de problemas los cuales la Administración Pública de ese momento no pudo enfrentar. Allan Nervins et al. señalaron que el desarrollo económico del siglo XIX estuvo acompañado de una inadecuada distribución y acumulación de la riqueza, del desempleo en gran escala, del hacinamiento en la urbe, de la disminución de los ingresos de los agricultores, de la destrucción de recursos naturales por su acelerada explotación, de las crecientes responsabilidades internacionales, de la inadaptación de instituciones políticas creadas para un Estado rural a la cada vez más creciente nación industrial, etc. (1994: 239-240). Como puede observarse, Estados Unidos había logrado el desarrollo económico a costa de otros problemas sociales. Woodrow Wilson durante su discurso de toma de posesión como presidente de Estados Unidos algunas décadas después (1913) evaluaba el crecimiento económico de Estados Unidos de la siguiente manera:

El mal ha venido con el bien, y mucho oro excelente se ha manchado [...] Nos hemos enorgullecido de las realizaciones de nuestras industrias, pero hasta ahora no nos hemos puesto a considerar suficientemente los costos humanos [...] (Allan Nervins et al., 1994: 336).

En este contexto, el panorama del Estado desde el punto de vista de las necesidades sociales que tenía que satisfacer, puso en evidencia la debilidad del aparato administrativo. Este fue el momento en que era necesaria una Administración Pública permanente, profesional e independiente, algo de lo que se carecía debido al *spoils system*.

Detectado uno de los problemas del desarrollo del Estado Administrativo, el sistema de patronazgo que se había consolidado y que incrementaba cada vez más la corrupción e ineficiencia en la Administración Pública estadounidense, comenzaría a ser modificado gracias a la Ley Pendleton (Johnson y Libecap, 1994: 4) la cual expresaba los fundamentos de un servicio civil profesional.

Los orígenes de esta ley pudieran encontrarse en 1881 cuando el presidente James A. Garfield fue herido por Charles Guiteau, un funcionario frustrado al cual le fue denegado un cargo consular⁵. Este incidente que posteriormente condujo a la muerte del presidente de Estados Unidos, impulsó la reforma del servicio civil por la movilización popular y el apoyo de un grupo de tecnócratas que se oponían al sistema de botín, creándose así la Ley

⁵ Aunque se argumenta también, que dicha ley fue aprobada en el Congreso por el interés de los congresistas de minimizar el tiempo que les tomaba supervisar al gobierno (Ackerman, 2005: 236 y 237).

Pendleton con la cual se constituía en 1883, la Comisión de Servicio Civil, instaurando la selección basada en el mérito, la permanencia y la promoción de los funcionarios públicos.

La creación del servicio civil en Estados Unidos a principio de la década de los ochenta puede entonces considerarse un paso para la formación del Estado Administrativo. Sin embargo, la Ley Pendleton en sus inicios no tuvo el éxito esperado pues solamente el 10 por ciento de los empleados públicos federales fueron considerados en la carrera civil. La designación de los cargos más relevantes en razón de su remuneración e incidencia en el diseño de políticas públicas continuaron distribuyéndose entre los políticos (Peters, 2010: 151 y 152); para algunos autores, esta ley más que sustituir el sistema de botín, lo vino a complementar (Skowronek citado por Ackerman, 2005: 237).

El Estado Administrativo comienza a desarrollarse también gracias al empuje del Movimiento Progresista, encabezado por el ya citado autor Woodrow Wilson, considerado junto con Max Weber el fundador de la Administración Pública como disciplina académica (Shafritz y Hyde, 1999: 8).

Con su famoso y fundamental ensayo *El Estudio de la Administración* de 1887 se iniciaría la creación consciente del Estado Administrativo en Estados Unidos (Shafritz y Hyde, 1999: 52; Ferraro, 2009: 46). En este ensayo se delinearon los problemas fundamentales a los que debía enfrentarse la Administración Pública moderna. La conciliación entre democracia y burocracia, la participación popular en el gobierno y la administración eficiente y profesional fueron tópicos que preocuparon a Wilson y que plasmó en su ensayo. Este autor, quien escribe su pionero artículo en el contexto donde predominaba el *spoils system*, consideró vital, como ya hicimos referencia en el primer capítulo, que aunque la política debe ejercer un control sobre la Administración, esta debe estar libre de la política partidista. (Wilson, 1887: 210; Waldo, 1982: 83).

Wilson sostuvo que era muy importante crear un servicio civil pero también, una vez lograda una Administración Pública basada en el mérito, debía mejorarse su organización y capacidad de administrar los asuntos de la sociedad a los que se enfrentaba Estados Unidos. Si la Administración Pública es la parte más visible del gobierno, el más inmediato con la sociedad, resultaba lógico en el pensamiento de Wilson que esta se desarrollara como disciplina y que se fortaleciera para robustecer asimismo al Estado. Pues para él en ese momento Estados Unidos, «como un muchacho robusto, (había) consolidado su naturaleza y (había) crecido hasta alcanzar gran estatura, pero también se (había) quedado torpe en sus movimientos». Esta torpeza para Wilson era la debilidad e incapacidad de la Administración Pública del siglo XIX (Wilson, 1887: 197, 210).

Los cambios económicos y sociales tan importantes que sufriría Estados Unidos obligaban a que la principal preocupación ya no fuera la «constitución del gobierno» como fue en los primeros años de vida independiente, sino cómo la Administración Pública podía hacer frente a estos problemas. Para Wilson, esa era la razón que obligaba a tener una Ciencia de la Administración y por eso afirmó que era más fácil crear una Constitución que aplicarla (1887: 199-200).

En este sentido, la Administración Pública contaminada por el *spoil system* desde la presidencia de Andrew Jackson y hasta entonces, débil e incapaz de hacer frente a todos los problemas que se presentaron, debía transformarse y aumentar su papel en la sociedad y para ello debía profesionalizarse y volverse permanente.

Los problemas sociales y conflictos políticos pueden considerarse entonces como fuente de la formación del Estado Administrativo en Estados Unidos. David Rosenbloom comparte con James Q. Wilson que el crecimiento del Estado Administrativo durante el siglo XIX se debió a las crecientes complejidades de la sociedad moderna, a la expansión de las demandas públicas y al aumento de la defensa nacional (Rosenbloom, 2009: 47). En su trabajo *The Rise of Bureaucratic State* de 1975, James Q. Wilson hace énfasis en algunas instituciones que ante las demandas sociales fueron creadas y que influyeron en el crecimiento de la burocracia y de su profesionalización (Wilson, 1975: 81).

En primer lugar el U.S. Post Office que buscaba proporcionar un confiable servicio postal y que durante los años 1816-1861 representó el 86% del crecimiento de todos los empleados del servicio civil en la rama ejecutiva (en 1881 el número total de servidores públicos fue de 36,672). Esta expansión se debió al crecimiento de la población, pero también a la expansión del comercio (Wilson, 1975: 82).

En el periodo 1861- 1901 James Q. Wilson señala que el crecimiento de la burocracia fue de más de 200 mil empleados federales y esto se debió también al incremento del número de empleados en los departamentos vinculados a la defensa nacional (alcanzando 44 mil en 1901). Además, en este periodo, debido al deseo de alcanzar el desarrollo económico y el bienestar social a través de las acciones de la Administración Pública, el gobierno promovió la creación de diversos departamentos especializados dentro del órgano ejecutivo que pretendían responder a los diversos intereses económicos que se estaban desarrollando en la sociedad. El Department of Agriculture se convirtió en el primer modelo al cual siguieron otros departamentos como los de comercio, trabajo, etc. (Rosenbloom et al., 2009: 47 y 48; Wilson, 1975: 87 y ss.).

La creación de agencias independientes fue también crucial para la consolidación del Estado Administrativo debido a que concretó y fortaleció la capacidad reguladora de la

Administración sobre los agentes económicos que alcanzaban mayor auge. Tal como Woodrow Wilson había afirmado en su ensayo, el Estado debía asumir nuevas responsabilidades, como por ejemplo ejercer controles administrativos (Wilson, 1887: 200 y 201). James Q. Wilson indica que precisamente la actividad reguladora de la Administración Pública fue uno de los caminos para la consolidación del Estado Administrativo (Wilson, 1975: 94).

Con esta intención Estados Unidos diseñó distintas normas reguladoras que crearon agencias independientes. En 1887 se crea a través de la Interstate Commerce Act la Interstate Commerce Commission (Comisión de Comercio Interestatal ICC) que consolida su funcionamiento en 1920 gracias a la Transportation Act de 1920. La ICC fue la primera agencia independiente en Estados Unidos cuya naturaleza técnica hizo reconocer la idoneidad de las agencias independientes para hacer frente a problemas tan complejos, en este caso como la regulación del importante sector ferroviario. El objetivo de su creación fue la regulación, supervisión y resolución de conflictos (Fernández Rojas, 2003: 182-184).

Fue especialmente simbólica la creación de esta entidad administrativa específicamente técnica y separada de la política partidaria, pues envió el mensaje que «el conflicto en torno a los temas económicos debía despolitizarse y ser manejado por la administración» (Ackerman, 2005: 239). La creación de esta comisión dio paso a muchas otras⁶ y sirvieron para estimular la independencia y profesionalización de la Administración. Al respecto, y como estudiamos en el capítulo I, fue muy importante el fallo de la Suprema Corte de Estados Unidos en el caso *Humphrey's Executor vs. United States* que delimitó el poder de remoción del presidente de Estados Unidos sobre los directores de estas entidades administrativas debido a su naturaleza técnica.

A partir de la ley reguladora que creó la ICC se crearon otras normas y comisiones independientes que pretendían regular algunos sectores de la economía y aumentar el bienestar social. Cronológicamente pueden mencionarse la Sherman Act para controlar los monopolios en 1890. Durante el período 1906-1915 se fortaleció la regulación de la calidad de la comida y las drogas a través de la Pure Food Act de 1906 y la Meat Inspection Act de 1907. Los bancos fueron regulados por la Federal Reserve Act de 1913. Al llegar los años 30, una cantidad de industrias habían pasado a ser reguladas por el Estado, incluso las relaciones laborales en el sector privado (Rosenbloom et al., 2009: 49). Esta tendencia que en la actualidad se ha ampliado a muchos otros sectores, se ha mantenido como una

⁶ Por ejemplo Federal Reserve System (1913), la Federal Trade Commission (1914), la Federal Radio Commission (1927), la Federal Power Commission (1930), la Securities and Exchange Commission (1934), la Federal Communications Commission (1934), la National Labor Relations Board (1935), la United States Maritime Commission (1936) y la Civil Aeronautics Board (1938) (Fernández Rojas, 2003: 184).

característica del Estado Administrativo estadounidense y ha inspirado e influye a otros países, por ejemplo, en la regulación de la competencia económica o en la repercusión internacional que tiene agencias independientes como la U.S. Food and Drugs Administration. Naturalmente, se trata de instituciones altamente profesionalizadas y por principio, libre de presiones político partidarias.

3. LA EXPANSIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO ADMINISTRATIVO

Pero así como la expansión de la economía y su desarrollo sostenido desde mediados del siglo XIX hasta las primeras décadas del siglo XX obligaron al Estado a fortalecerse haciéndolo crecer en número de instituciones y personal profesional, participando en diversas actividades de la vida social, regulando la economía y rectificando (aunque no eliminando por completo) el *spoil system* con la profesionalización de la Administración Pública; así también, la Gran Depresión de los años treinta fue otro factor que detonó por fin la consolidación del Estado Administrativo.

Con el *New Deal* Franklin D. Roosevelt respondió a la crisis económica fortaleciendo el aparato administrativo para intervenir en la economía. Así, a finales de 1934 existían más de 60 nuevas agencias y en 1937 alrededor de cien agencias o unidades administrativas dependían directamente del presidente. La burocracia creció de 609 mil empleados federales en 1931 a 3 millones 800 mil en 1945, la cifra más alta en toda la historia de Estados Unidos (Ackerman, 2005: 243; Rosenbloom et al., 2009: 45).

A finales de la Segunda Guerra Mundial el sistema de mérito se había desarrollado y predominaba sobre el *spoil system*, aunque al mismo tiempo al institucionalizarse la presidencia, aumentaron también los nombramientos políticos en la Casa Blanca (Peters, 2010: 152).

Este importante incremento de la Administración Pública, también estuvo acompañado por una mayor recaudación de tributos (después de la Segunda Guerra Mundial 75% de los estadounidenses pagaban renta) y una mayor capacidad de intervención del Estado en la economía y sociedad (Ackerman, 2005: 243). El Estado Administrativo por fin tomó forma.

Pero estos cambios fueron posibles gracias a una mayor permisibilidad del poder judicial y del Congreso para que el Presidente aumentara su poder y el de la Administración Pública. Como hemos comentado más arriba, la Constitución de Estados Unidos no estaba diseñada para que el presidente de Estados Unidos tuviera tanto poder sobre la

Administración, distribuyendo el poder entre el Congreso y los estados, por lo que el actuar de estos órganos favoreció la consolidación del Estado Administrativo.

El poder judicial, tal como afirman Rosenbloom et al., se había convertido en el «responsable judicial» de la moderna Administración Pública al estar estrechamente relacionado con los problemas de la administración en lo que respecta a la protección de los derechos de los administrados y el cuestionamiento de la experiencia de los administradores y de sus decisiones técnicas. Esto, sin embargo, cambió con el New Deal. En principio la Suprema Corte ejerció oposición para que no se concretaran las reformas que contenía el plan de gobierno, declarando inconstitucionales varias normas que buscaban intervenir en la economía.

Pero precisamente, tras la amenaza de Roosevelt de ampliar la corte y del amplísimo apoyo que obtuvo en las urnas (el *We the People* en palabras de Bruce Ackerman), fue esta oposición ejercida por la Suprema Corte la que debilitó al poder judicial en favor del aumento del poder del presidente sobre la Administración Pública⁷. La Suprema Corte tuvo que ceder y alinearse al New Deal.

Por su parte, el Congreso tanto en el momento de la Gran Depresión como en la inmediata Segunda Guerra Mundial, tuvo que delegar parte de su autoridad administrativa sobre las agencias federales para evitar que la crisis económica y militar continuara. El Congreso consideró, aunque en contra de sus tradicionales esquemas, que la complejidad de los asuntos públicos merecía que su autoridad legislativa fuera en parte delegada sobre las agencias. De esta forma, la Administración Pública tuvo la posibilidad de crear reglas, reglamentos, ordenanzas y establecer estándares sobre cuestiones relacionadas a su actividad administrativa (Rosenbloom, 2009: 69).

La Administración Pública dejaba de ser en este orden de ideas una mera ejecutora de la ley, tenía como hemos visto, la capacidad de legislar (materialmente) sobre asuntos administrativos que hasta años antes solo podía concebirse en el seno de una ley proveniente del Congreso.

Pero el Congreso así como comprendió que el papel y las responsabilidades de la Administración Pública habían cambiado, también entendió que para no perder su función de legislar con la delegación hecha a la Administración, tenía que hacer que esta estuviera bajo su autoridad directa (Willoughby citado por Ferraro, 2009: 180), es decir, tenía que recuperar su hegemonía sobre la Administración Pública.

⁷ Aunque ello no evitó que los administradores públicos y los jueces trabajaran como socios entre ellos, debido a la presión que los primeros reciben para explicar sus decisiones y acciones a los jueces (Rosenbloom et al., 2009: 79).

Si bien el Congreso estaba de acuerdo en que la Administración Pública tuviera esas facultades legislativas, y aunque este mismo las había delegado, no estableció los procedimientos que las agencias debían seguir para usarlas. Establecer dichos procedimientos significaba entonces recuperar el control perdido sobre la Administración Pública y así lo hizo con la creación de la Administrative Procedure Act de 1946 (Rosenbloom et al., 2009: 69).

Con esta Ley de Procedimientos Administrativos, el Congreso sometió a las agencias del gobierno a varias exigencias, entre las que se pueden mencionar la obligación de publicar en el Federal Register la descripción de toda su organización, sus métodos de operación y sus reglas sustantivas y de procedimiento; la publicación de los proyectos de reforma de sus estatutos en caso de que las agencias deseen modificarlos, con el objeto de que los interesados (administrados) pudieran comentarlos y ser tenidos en cuenta para su modificación; la obligación de incluir, en los procedimientos de adjudicación, la posibilidad de escuchar a la parte que no resultó ganadora, de que esta pueda enviar información en su nombre y tener la opinión sobre el caso por un juez de lo administrativo, etc. (Rosenbloom et al., 2009: 51). Con tales medidas el control del Congreso sobre la Administración creció.

Pero además, el Congreso aprobó la Legislative Reorganization Act de 1946 con la cual se reorganizó en comités paralelos a la estructura de los departamentos y agencias de la Administración Pública para mantener conocimiento e incidir en su actividad de manera directa (Rosenbloom et al., 2009: 70). Con ella el Congreso pudo realizar una dirección operativa sobre la Administración Pública pues además, como ya vimos, la Ley de Procedimientos Administrativos organizaba a la Administración Pública de tal manera que permitiese el control operativo del Congreso.

La especialización de estos comités fue también determinante para que el Congreso consolidara su hegemonía sobre la Administración Pública. Y es que, al haberse ordenado el Congreso en comités temáticos que encontraban su paralelo en la Administración Pública, los comités al especializarse en esa área de la Administración respectivamente, podían supervisar y controlar mejor la actividad de las agencias o departamentos correspondientes. El equipo parte de cada comité en el Congreso y que está conformado por expertos y conocedores de la Administración Pública que enriquecen su conocimiento en las redes que se crean entre ellos y los altos funcionarios de la Administración Pública, apoyan a los congresistas para la redacción de legislación y la supervisión de la Administración aumentando de esta manera la capacidad del Congreso de participar en la función administrativa (Rosenbloom et al., 2009: 70 y 71). De esta manera, es muy complicado que la Administración Pública oculte algo al Congreso.

En resumen, la organización del Congreso en comités especializados conforme a la estructura de la Administración Pública y las exigencias impuestas a la Administración permiten que el órgano legislativo de ese país tenga conocimiento de cada detalle de la burocracia federal (Pollit y Bouckaert, 2004: 301) y un amplio conocimiento de las políticas públicas, más bien debería decirse, una dirección sobre la creación de las políticas públicas y su implementación, lo que convierte a la burocracia estadounidense en la burocracia no del presidente sino del Congreso de los Estados Unidos (Ferraro, 2009: 183).

De esta manera, el Congreso de Estados Unidos recobró y mantiene su peso sobre la dirección y regulación de la Administración Pública (Ferraro, 2009: 182) compartiendo con el ejecutivo esta función del Estado Administrativo.

4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTADOUNIDENSE A FINALES DEL SIGLO XX Y PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI

La Administración Pública en Estados Unidos se había consolidado de una manera particular aumentando su capacidad de responder a las necesidades de la sociedad. Sin embargo, para la década de los 60 el poder económico de Estados Unidos comienza a decaer de nuevo ya que Europa y Japón ya no dependían de Estados Unidos para su reconstrucción después de los daños causados por la Segunda Guerra Mundial. Ahora eran competidores y esto hizo que el auge económico que se había mantenido desde la post guerra se detuviera. Además, la crisis del petróleo en los setenta, vino a desestabilizar la economía nuevamente (Sanabria López, 2009: 47).

Así, cuando en 1980 llega a la presidencia Ronald Reagan, consideró que la expansión de la burocracia (del tamaño del Estado), era contraproducente para Estados Unidos (Nervins et al., 1994: 610, 611) y que por el contrario, el resurgimiento económico de Estados Unidos vendría al dotar de mayor protagonismo al sector privado. De esta manera, construyó el escenario necesario para que este sector se fortaleciera: reducción de impuestos, recorte de gastos (a excepción de los de defensa), eliminación de regulaciones administrativas y fortalecimiento de los estados de la federación (Sanabria, 2009: 47).

El recorte en muchas áreas del presupuesto implicó la reducción de funcionarios públicos de carrera, pero fue también bajo el periodo de este presidente que el *spoils system* aumentó en los altos cargos de la función pública (práctica que sería continuada por la administración Bush) (Pollit y Bouckaert, 2004: 301; Sanabria, 2009: 47). La presidencia de Reagan, se caracterizó además por aumentar los gastos en defensa y disminuir el cobro de

impuestos, lo que provocó que Estados Unidos se sumergiera en el déficit económico más grande de su historia (Sanabria, 2009: 47).

Las desfavorables condiciones económicas que vivió Estados Unidos a finales de los años ochenta y principios de los noventa, hizo cuestionar la organización de la Administración Pública, principalmente en cuanto al desempeño y la calidad. Surgieron a principios de los años noventa una serie de investigaciones que sugerían un cambio del modelo burocrático weberiano y proponían que los programas públicos debían hacer énfasis en la atención al cliente, la capacitación de los empleados con el enfoque del servicio al cliente, la competencia selectiva, la desregulación administrativa y flexibilidad (Shafritz y Hyde, 1999: 918), se sugería entonces, que la Administración dejara de ser racional.

La lucha contra el déficit se extendió a las presidencias de George H. W. Bush y de Bill Clinton. Con el objeto de lograr el equilibrio fiscal, una de las medidas que se tomó en 1993, fue la aprobación de la Ley de Resultados del Desempeño del Gobierno, la cual exigía que la Administración Pública justificara la solicitud de sus gastos. Esta información sería de gran utilidad para conocer cómo podían redistribuirse mejor los recursos presupuestarios, ya que el gasto de la Administración Pública en servicios sociales cada vez era mayor, incluso llegando a superar en 1990 el gasto de defensa (Shafritz y Hyde, 1999: 909 y ss).

En 1992 se publica el best-seller *Reinventing Government* de David Osborne y Ted Gaebler cuya tesis principal es que la burocracia weberiana había fracasado y que el espíritu empresarial era la solución para transformar el gobierno. Algo que sin duda actualmente puede discutirse (Prats, 1998: 9).

Bill Clinton hizo eco de estas críticas y pretendió profundizarlas al anunciar la iniciativa de «Reinventar el Gobierno», para lo que encargó al vicepresidente Al Gore un estudio cuyo informe se titularía: «Del papeleo a los resultados: cómo crear un gobierno que funcione mejor y cueste menos» que recibía influencia notoria de lo expresado por Osborne y Gaebler, y con el cual se pretendía dirigir el programa *National Performance Review* (Revisión de Desempeño Nacional) impulsado por este presidente y aplicado a la Administración Pública a nivel federal (Shafritz y Hyde, 1999: 920).

Se crearon varios grupos de trabajo en instituciones específicas para analizar en cada una de ellas aspectos como su estructura, personal, presupuesto, información, etc., concluyéndose con un informe final lleno de recomendaciones. A partir de aquí el presidente Clinton dictó una serie de órdenes que buscaban el mejoramiento de la Administración Pública. Por ejemplo, se creó en cada departamento importante la figura de un jefe operativo que tuviera

la responsabilidad de reformar las prácticas administrativas conforme a los parámetros que establecía el programa Revisión de Desempeño Nacional (Shafritz y Hyde, 1999: 924 y ss.).

Como consecuencia de esta revisión también se logró disminuir las regulaciones administrativas y reducir un significativo (pero no alarmante) número de empleados públicos federales. En 1991 existían 3, 111, 912 empleados federales y una década después el recorte de este personal había sido alrededor del 12%, por lo que los servidores públicos se reducían a aproximadamente 2, 710,000 empleados federales, número que se ha mantenido hasta los últimos años⁸ (La Federal Workforce Restructuring Act fue muy significativa al facilitar la disminución de 272, 000 empleados federales (Pollit y Bouckaert, 2004: 306)).

Sin embargo, las reformas tal como fueron propuestas por el presidente no tuvieron mucho apoyo en el Congreso con mayoría demócrata, sobre todo las principales que se referían a la reforma empresarial del presupuesto. El partido demócrata en el Congreso consideraba que la «Reinvención del Gobierno» no enfocaba adecuadamente el problema, ni contenía los valores de la Administración Pública. Por el contrario, cuando el Partido Republicano obtuvo mayoría en el Congreso, pensó distinto, pues creían que el National Performance Review se quedaba corto para las reformas que debían hacerse (Shafritz y Hyde, 1999: 924, 925 y 927).

Para Donald Kettl, la Reinvención del Gobierno en el fondo buscaba la disminución de la incidencia del Congreso sobre la Administración Pública para fortalecer el papel del ejecutivo (Kettl 1994 en Shafritz y Hyde, 1999: 1045).

A pesar de estas reformas que constituyeron un impulso fuerte hacia la mercantilización de la Administración Pública, como preconiza la corriente de reforma administrativa denominada Nueva Gerencia Pública que estudiamos en el primer capítulo, Estados Unidos continuó manteniendo una Administración Pública profesional y racional, en consecuencia el Estado Administrativo no se vio afectado en su esencia.

⁸ Hasta el año 2009 habían, sin contar al personal militar, 2, 774, 000 de empleados federales en la rama ejecutiva, de acuerdo a la U.S. Office Personnel Management <http://www.opm.gov/feodata/HistoricalTables/TotalGovernmentSince1962.asp>

5. EL SERVICIO CIVIL PROFESIONAL EN ESTADOS UNIDOS

Hasta el año 2010 el servicio civil de carrera en Estados Unidos estaba compuesto por casi dos millones de personas, sin incluir correos, agencias de inteligencia y seguridad, y otras agencias menores (U.S. Office of Personnel Management, 2012).

Estados Unidos posee así, un sistema de servicio civil consolidado y profesional con instituciones como la Oficina de Gestión de Personal y el Consejo de Protección del Sistema de Mérito que se encargan de mantener íntegros los criterios de profesionalización de la Administración Pública. No obstante, al mismo tiempo existe un considerable número de altos funcionarios que son designados políticos. En Estados Unidos por lo tanto, existe una mezcla entre la defensa, el fuerte compromiso con el mérito y la despolitización, y la selección y control político de los funcionarios, es decir una mezcla entre profesionalización y patronazgo (Peters, 2010: 152).

Pero un patronazgo muy diferente al que se conoce en la mayoría de países de América Latina ya que dadas las características particulares de la Administración Pública estadounidense que hemos venido explicando, creemos que fuese un error considerar a Estados Unidos como un Estado patrimonial en el que prevalecen los criterios políticos para ocupar cargos en la Administración Pública tal como sí ocurre con en casi todos los Estados de América Latina como veremos en el siguiente capítulo.

Como hemos podido observar, el *spoil system* que se implantó desde los primeros años provocó efectos negativos en la Administración Pública tales como la limitación de la eficiencia y continuidad de las políticas públicas, la insatisfacción de las necesidades sociales y la generación de corrupción (efectos que actualmente pueden observarse en países de América Latina) pero gracias a las circunstancias históricas y al papel desempeñado por las principales instituciones públicas y académicos estadounidenses, fue posible el control y reducción del patronazgo siendo sustituido por una Administración profesional. Incluso, el patronazgo fue «esencialmente eliminado» a finales de los años 50 del siglo XX según Johnson y Libecap (1994: 183).

Pero a pesar del predominio del sistema de selección conforme al mérito y el control del patronazgo, en Estados Unidos como señala Peters (2010, 152 y 153), los nombramientos de los más altos funcionarios se realizan por razones políticas y esto se debe a que los dos partidos políticos tienen conciencia que al cambiar el partido en el poder deben hacer sus propios nombramientos en los más altos cargos, para que así exista correspondencia entre el partido político entrante y la Administración Pública.

Sin embargo, estos nombramientos significan mucho menos del uno por ciento de todos los servidores de carrera (4 mil entre 2 millones), y además, el que estos cargos sean nombrados por razones políticas, no significa que el designado no tenga la capacidad para ocupar ese puesto, como generalmente ocurre en otros países. El partido político que llega al ejecutivo no solamente tiene la necesidad de contratar a personas de confianza, sino a expertos y conocedores de la Administración Pública, capaces de influir en la realización de políticas públicas (Peters, 2010:155).

No puede negarse sin embargo, que existan intentos para politizar la función pública. La intención de aumentar los cargos políticos, de reducir la protección que se hace del sistema del mérito y la creación de nuevos cargos que serían ocupados por designados políticos indican que se busca tener mayor control desde el partido en la presidencia sobre los funcionarios de carrera (Peters, 2010: 153, 155) Pero a pesar de todo ello y del reducido número de designados políticos, la Administración Pública profesional como característica esencial del Estado Administrativo en este país se mantiene y es muy fuerte.

Construir este equilibrio que se ha mencionado no ha sido fácil. Además de la aceptación y transparencia de los partidos para realizar sus nombramientos y de los controles diseñados para proteger el sistema de mérito a través de la Oficina de Gestión de Personal y del Consejo de Protección del Sistema de Mérito, han existido otros controles que merecen ser mencionados.

Estos controles son ejercidos por los otros órganos fundamentales: el Congreso y la Suprema Corte. En el caso del Congreso, como hemos visto, ejerce supervisión y dirección sobre la Administración Pública y ello permite controlar los nombramientos políticos que hace el ejecutivo. Por ejemplo, solicitando informes a las agencias y departamentos y supervisándolas. Pero además, el Congreso ha diseñado controles normativos para evitar la politización de los funcionarios públicos. Al respecto puede mencionarse la Hatch Act que pretende proteger a los funcionarios de la Administración Pública de las presiones que los políticos pudieran hacerles para que participen en actividades o sigan lineamientos partidarios, estableciendo sanciones a aquellos que violen la ley (U.S. Office of Special Counsel, 2012).

Por su parte, la Suprema Corte de Estados Unidos también ha intervenido en la protección del sistema del mérito, dictando sentencias que declaran la inconstitucionalidad del patronazgo con el argumento de que esta institución informal es contraria al buen gobierno (Johnson y Libecap, 1994: 183).

En las sentencias *Elrod v. Burns* (47 U.S. 347, 1976) y *Branti v. Finkel* (445 U.S. 507, 1980), el Tribunal Supremo ha llegado a declarar que si el gobierno no puede demostrar que la

afiliación política se relaciona positivamente con el rendimiento en el trabajo, las decisiones de personal (principalmente los despidos) basadas en criterios políticos, pueden atentar contra los derechos contemplados en la primera y decimocuarta enmienda de la Constitución de Estados Unidos, en lo que respecta a las libertades de ideología política y de asociación (Rosenbloom, et al., 2009: 885 y 86).

En una sentencia más reciente, *Rutan v. Republican Party of Illinois* (497 U.S. 62, 1989), la Suprema Corte consolidó la limitación del patronazgo al considerar que el contenido de las sentencias anteriormente mencionadas, que se referían principalmente al despido de personal por su no pertenencia a un partido político, se extendía también, a las contrataciones, ascensos y transferencias de personal.

De esta manera puede afirmarse que la consolidación del Estado Administrativo en Estados Unidos pasó por el fortalecimiento gradual del servicio civil, el cual puede considerarse al día de hoy como profesional, incluso considerando los nombramientos que hacen los partidos políticos, los cuales también cumplen la condición de ser expertos.

6. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES EN TORNO AL CONCEPTO DE ESTADO ADMINISTRATIVO EN ESTADOS UNIDOS

Como ha podido observarse, la formación de la Administración Pública en Estados Unidos significó al mismo tiempo la estructuración y funcionamiento del mismo Estado. La relación Administración Pública, Estado y Poder se vuelve evidente. Si analizamos su conformación, el Estado Administrativo en Estados Unidos fue producto de la participación de todo el sistema político en un proceso en el que intervinieron no solamente la clase política, sino también la sociedad, los agentes económicos y la academia.

Durante este proceso se consideró que la fortaleza del Estado era clave para superar las crisis económicas y los conflictos sociales. El mismo concepto de Administración Pública que analizamos en el capítulo anterior nos puede servir para afirmar que ésta dirigió y organizó racionalmente los asuntos públicos con la participación de los principales poderes del Estado tanto desde un enfoque científico y disciplinar como operativo.

La historia nos demuestra que Estados Unidos logró su mayor crecimiento con un Estado fuerte y profesional. Contrario a lo que comúnmente se cree, el Estado de Estados Unidos ha ejercido bastante incidencia en la economía y la sociedad a través de las instituciones públicas que fueron creadas y de su capacidad de regulación. Naturalmente esto no es

obstáculo para señalar deficiencias de gran trascendencia que en los últimos han tenido repercusiones a nivel mundial en el plano financiero para ser concretos.

Como punto esencial debe resaltarse que una clave del éxito en la conformación del Estado Administrativo estadounidense, pudiera ser la independencia de su Administración Pública frente a las presiones político partidarias, algo que pudiera explicarse en el contexto de la conciencia hecha por los políticos y la sociedad de la necesidad de una Administración Pública profesional y eficiente, en la incidencia que ha tenido principalmente el Congreso pero también la Suprema Corte en la Administración Pública. Aunque existan nombramientos políticos en los altos cargos de la Administración, no debe olvidarse que los partidos políticos si bien consideran la confianza política como un elemento para la asignación del cargo, es muy importante para ellos también que sean expertos y conocedores de la Administración Pública. Por lo que, en un panorama conjunto, la Administración Pública estadounidense ha logrado nutrirse de servidores públicos profesionales.

Pero en este proceso no solamente sobresale la búsqueda y consecución de la independencia de la Administración Pública, sino también la búsqueda del diseño de una estructura administrativa que respondiera a las necesidades sociales que los contextos históricos posibilitaban.

La hegemonía del Congreso sobre la Administración Pública y también la incidencia de la Suprema Corte y del órgano judicial, nos hace corroborar también, que la función de Administrar del Estado no corresponde únicamente al órgano ejecutivo como comúnmente se afirma.

Al final la formación y consolidación del Estado Administrativo en Estados Unidos fue posible debido a elementos tan esenciales como los conflictos sociales y políticos, la movilización social y además la aportación de los académicos. Todo ello impulsó y obligó un cambio en la Administración Pública. De esta manera puede observarse la interacción que existe dentro del sistema político entre la Administración Pública como subsistema y los subsistemas social y económico.

Creemos que no es aventurado afirmar que parte del éxito de este país y que lo ha convertido en una superpotencia mundial, se deba a la capacidad institucional de su Estado (Chang, 2007 y 2008) el cual consideramos es un Estado racional.

CAPÍTULO III

AMÉRICA LATINA Y LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO ADMINISTRATIVO

Después de haber intentado conceptualizar al Estado Administrativo en el primer capítulo, señalando sus principales elementos y de haber analizado la formación y consolidación de uno de los Estados Administrativos más fuertes en el segundo, nos proponemos en el presente capítulo estudiar la situación del Estado Administrativo en América Latina.

Hacemos la salvedad que aunque hablaremos de América Latina en general, existen diferencias puntuales en distintos países que no serán tratadas, pero que tampoco impiden realizar una mirada de conjunto que nos ayuda a realizar una primera aproximación.

1. FORMACIÓN Y DEBILIDAD DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA

1.1 La formación del Estado en América Latina

Aunque como expresara O' Donnell, todavía no existe suficiente conocimiento del proceso de formación de los Estados de América Latina, de la conexión entre «la emergencia de naciones [...], la sucesión de autoritarismos y democracias, y los tempos de estos procesos en relación con la emergencia y funcionamiento del capitalismo en nuestra región y sus relaciones con el sistema mundial» (2007: 35) se han realizado algunas aproximaciones que pueden servirnos para situarnos y darnos un panorama general.

El proceso de formación del Estado en América Latina gira en torno a la idea de cuál sería la forma más adecuada de establecer las instituciones públicas que garantizaran la vida organizada de una sociedad que, posterior a su independencia, se encontraba también en formación.

La construcción del Estado nacional y de la sociedad nacional se interrelacionaron e influyeron recíprocamente, constituyendo dos partes de un mismo proceso. El surgimiento del Estado en su concepción material y abstracta significaría el surgimiento de la nación (Oszlak, 2009 a: 17) y por tanto, como generalmente ha ocurrido en otras regiones, en Latinoamérica «la nación no precede al Estado, el Estado se esfuerza por crearla» (O' Donnell, 2004: 165).

En este sentido, tal como Oscar Oszlak nos señala, el análisis de la formación del Estado y de la nación puede realizarse simultáneamente desde la existencia de presupuestos materiales y presupuestos ideológicos o abstractos.

Así, estos presupuestos materiales e ideales de la formación del Estado pueden encontrar su paralelo en los que son necesarios para la formación de una nación. En este sentido, se argumenta que el desarrollo de una economía capitalista sería un presupuesto material indispensable para la formación del Estado; así como también resultaba necesario, desde los presupuestos ideológicos o abstractos, la idea de una identidad colectiva que generara sentimientos de pertenencia a partir de símbolos y valores capaces de superar la fragmentación que la sociedad acarrea desde la época colonial.

Tal como Weber señalara, la formación de un Estado y de una economía capitalista son aspectos de un proceso único, aunque cronológica y espacialmente desigual. El Estado, así como la burocracia, necesitaba de supuestos materiales para su existencia, para el caso, la formación del Estado necesitaba una economía capitalista que permitiera la expansión e integración de un espacio económico ya que este podría construir un tejido social complejo, a través de la producción e intercambio de bienes y servicios, que lograrían la distinción entre una clase dominante y otra clase dominada cuya convivencia pacífica requeriría de una autoridad común que estaría expresada en el Estado (Oszlak, 2009 a: 18).

El papel del naciente Estado era muy importante tanto para la formación de la nación como para su propia formación, ya que al intervenir en las relaciones sociales producto del intercambio económico, se convertía en un agente necesario de la homogenización de la sociedad. El Estado representaba, a pesar de los fuertes conflictos sociales, la única autoridad capaz de representar la diversidad de intereses sociales (Oszlak 2009 a: 20).

El análisis de la formación del Estado debe entonces correr a la par de las situaciones sociales que necesitaron de la intervención de las instituciones estatales. Como proceso, la evolución del Estado no puede separarse de los problemas que la sociedad planteaba para su resolución pública. En este sentido, las primeras instituciones del Estado que permitieron su expansión en América Latina fueron producto de los intereses sociales (en un principio los intereses de la clase dominante) creados a partir de las relaciones económicas de tipo capitalista (Oszlak, 2009 a: 22).

La formación del Estado parte entonces de la confluencia de elementos materiales e ideológicos que permitieron la formación gradual de una nación con el impulso del Estado, el cual al mismo tiempo se formaba.

Es difícil precisar cuándo nace el Estado nacional o cuándo se dan las condiciones materiales e ideales que construirían el escenario en el que el Estado en América Latina se formaría, pues la independencia de estos países no significó el paso de un Estado colonial a un Estado nacional (Oszlak, 2009 a: 22).

Esto se debe en gran parte a que el régimen colonial que finalizaría a principios del siglo XIX había provocado que en los Estados coloniales existiese una «heterogeneidad estructural», es decir, fuertes divisiones sociales, económicas y regionales que provocaron serios conflictos y desconfianza entre los grupos sociales. Como consecuencia de esta fragmentación, al momento de la independencia los movimientos emancipadores se limitaron a los ámbitos locales, generando la existencia de distintas autoridades locales que personalizaban el poder y que procuraban la protección de los intereses regionales, de parentelas o clientelas próximas, en lugar del reconocimiento y sujeción a reglas a nivel nacional (Méndez, 1999: 14). Las guerras de independencia en un primer momento favorecerían la fragmentación del poder político y con ello se perdía el control ejercido sobre las clases subordinadas y por lo tanto la noción de orden social (Halperin Donghi, 1991: 22) Así, mientras no había poder centralizado, existía caudillismo y anarquía.

En el plano económico resultó que al darse la separación de la metrópoli los mercados se volvieron más precarios porque, nuevamente, la desmembración de los territorios, el secesionismo y la existencia de fuertes autoridades regionales impidieron que la economía encontrara canales de comunicación a nivel nacional y ello condicionó el éxito de la construcción del Estado nacional, pues no fue posible que a nivel de todo el territorio nacional existieran relaciones sociales entre grupos homogéneos sobre los que ejercer autoridad.

En este contexto inicial, el aparato estatal de la independencia estaba constituido por unas pocas autoridades administrativas y judiciales que se encargaban básicamente de suministrar abasto a las ciudades, seguridad de bienes y personas, algunos servicios de salubridad, de obras públicas, recaudación aduanera, registro y justicia, etc., todas las que estaban sometidos a élites políticas que vivían en constante enfrentamiento. El Estado era tan débil que únicamente tenía el atributo de que se le reconociera su soberanía política (Oszlak, 2009 a: 22).

Con la sociedad fragmentada y con varios centros de poder, el principal problema fue determinar quién era la clase o región dominante y cual la dominada, originándose guerras civiles que iniciaron después de la independencia. Esta lucha por el poder significó, no obstante, una condicionante para la formación del Estado pues las autoridades locales que basaban su poder en el dominio de la tierra, poco a poco lograron aumentar su apoyo y

someter a los demás señores de la tierra, eliminando gradualmente la dispersión del poder y favoreciendo su concentración. Al mismo tiempo, la burguesía urbana que aumentaba sus relaciones con el comercio exterior buscaría expandir su actividad cada vez más, incluso hasta llegar a las zonas rurales donde encontraría posibilidades de hacer alianzas (Oszlak, 2009 a: 23 y ss.).

Estas dos condicionantes, es decir, la expansión del poder y articulación de los intereses rurales y burgueses, y el acomodamiento de los grupos tradicionales a las nuevas formas de producción, resultaron terreno fértil para que creciera un núcleo de poder cada vez más fuerte y centralizado, capaz de ejercer dominación a través de instituciones estatales a nivel de todo el territorio.

La progresiva sustitución de la economía fragmentada en regiones, por una economía nacional, significó también que en el ámbito social, las relaciones entre los grupos sociales perdieran poco a poco su carácter regional y se integraran a los ámbitos propios de otras regiones, es decir, se convirtieran en relaciones sociales de mayor alcance territorial que, como hemos expresado desde principios del capítulo I, requerían de un sistema de dominación a nivel de todo el territorio. El Estado poco a poco iba adquiriendo su condición.

Cuando a mediados del siglo XIX en Europa ocurrieron muchos cambios sociales, políticos y económicos que promovieron la expansión del comercio mundial crecieron las posibilidades de inversión de capital extranjero en América Latina y la diversificación de la actividad productiva, ello alentaría a la economía y generaría mayor integración social. Pero para que esto se desarrollara, se necesitaba imponer un orden sobre la fragmentación que había en la economía y sociedad (monedas diversas, aduanas internas, educación diferenciada, registro de personas disperso, indígenas, campesinos, caudillos, etc.).

Ante esta situación el Estado era la única alternativa para evitar el desorden y el atraso, había por lo tanto que fortalecer y hacer previsible al Estado nacional. Por ello, el poder poco a poco concentrado se enfocó en fortalecer y fomentar instituciones como la milicia, las comunicaciones y las de regulación social para así obtener ese orden que llevaría al progreso, pero a través del control y la fuerte represión social.

La exportación y mercantilización reforzaron una dinámica de explotación económica que promovió en el último cuarto del siglo XIX la construcción de nuevas redes económicas ya que se crearon ferrocarriles, correos, caminos, puentes, etc. que movilizarían la economía y al mismo tiempo generarían intercambio y conexión social. Se dio paso a nuevas actividades económicas e intermediadoras como las financieras, bancarias, comerciales, transporte y ello obligó a que la legislación se perfeccionara y aumentara la regulación. En

la búsqueda del orden y el progreso el Estado adquirió el atributo de «institucionalizar su autoridad, diferenciar su control e internalizar una identidad colectiva». Pero el enfocar la mayor parte de sus recursos a la consecución del orden descuidaba el progreso social. Sus instituciones eran débiles y no respondían a las demandas sociales, por lo tanto el Estado se legitimaba en la arbitrariedad y su debilidad institucional era remplazada por la coacción (Oszlak, 2009 a: 31 y ss.).

Pero tuvieron que pasar varias décadas para que algunos países de América Latina (México, Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador) pudieran establecer su primer régimen hegemónico basado en latifundios y agro exportaciones, es decir, en construir un Estado oligárquico que solamente pudo consolidarse hasta finales del siglo XIX (Méndez, 1999: 16).

Sin embargo, algunos de los Estados que se formaron en este período y que fueron altamente autoritarios, vieron su ocaso en las primeras décadas y mediados del siglo XX. Los sectores populares y las clases medias dieron paso a los Estados populistas, por ejemplo el México de Cárdenas (1934-1940), el Brasil de Vargas (1937-1945) y la Argentina de Perón. Se dio así una redistribución populista que debilitó el poder económico dominante, el Estado se volvería intervencionista y en consecuencia la Administración Pública crecería considerablemente (Méndez, 1999: 16). La oligarquía latifundista sin embargo no fue eliminada por estos gobiernos; si bien se buscaba una movilización de la población contra estas clases, los gobiernos populistas no tenían la intención de eliminar el sistema económico imperante.

Alrededor de la década de los sesenta del siglo XX los gobiernos populistas fueron «reemplazados» en algunos países por regímenes más liberales (por ejemplo los gobiernos radicales en Argentina, las administraciones de Eduardo Frei en Chile y Fernando Belaúnde Terry en Perú) los cuales impusieron un sistema de redistribución de políticas, donde enfocar recursos a un programa significaba quitarle o no asignarle a otros. Esto favorecía el fortalecimiento de redes clientelares y de patronazgo capaces de ofrecer el apoyo político necesario para defender o mantener un programa. En consecuencia, los sistemas políticos administrativos de los Estados latinoamericanos se caracterizarían por ser altamente clientelares y fragmentados, por tener burocracias irracionales, presupuestos y recaudación fiscal dispersas y políticas públicas politizadas (Méndez, 1999: 16).

Cuando las fuerzas armadas se politizaron y surgieron movimientos guerrilleros, en América Latina se pasó a un régimen militar, el cual buscó organizar al Estado de manera piramidal y ejercer el poder de manera tecnocrática. Ellos tenían como meta principal, reducir el aparato burocrático, aumentar la privatización, y reducir el déficit público (Méndez, 1999: 17).

No obstante, como es bien conocido, a partir de la década de los ochenta estos regímenes fueron paulatinamente sustituidos, dando paso a una ola de democratización en América Latina. Al mismo tiempo se pretendía alcanzar el desarrollo económico de los Estados con reformas de tendencia neo liberal, que identificaban al Estado como un actor secundario para resolver los problemas de la sociedad. La reducción del aparato estatal y las reformas orientadas al mercado pretendieron ser la clave hacia el progreso, pero este tipo de reforma también fracasó.

1.2 Sobre la debilidad de los Estados en América Latina

El cuadro histórico muy resumido y obligadamente incompleto que se acaba de presentar sobre la formación del Estado en América Latina, puede servirnos de panorama general para abordar la debilidad de los mismos, haciendo naturalmente las salvedades pertinentes debido a las múltiples diferencias entre los países de esta región.

Las debilidades que adolece el Estado en América Latina podrían tener su origen en su complejo proceso de evolución (Tedesco, 2007: 1). Como pudo observarse, desde antes de la independencia y en la actualidad, puede encontrarse en la región una sociedad fragmentada y heterogénea que a pesar de estar sobre un mismo territorio no se siente ni forma parte de la nación; existen relaciones capitalistas que aunque intentaron expandirse a todo el territorio no lo lograron; gobernantes que intentaron imponer la autoridad de un Estado débil institucionalmente, con marcos jurídicos formalmente democráticos pero vacíos de contenido e incapaces de penetrar en la sociedad y regular su convivencia; constantes conflictos sociales que el Estado no podía resolver y que trataba de ocultar con represión; políticas públicas inconstantes e inestables que respondían a las fluctuaciones de los gobiernos, etc. Todo ello, más allá de lograr un Estado democrático, convirtió a no pocos Estados latinoamericanos en Estados débiles, en autoridades patrimoniales según la terminología de Weber.

De esta forma, la «heterogeneidad estructural» de la que sufrió América Latina en los inicios del proceso de formación de sus Estados, tanto en los planos económicos, sociales, demográficos, como en su organización burocrática y su robusto pero inefectivo ordenamiento jurídico, se encuentra todavía hoy vigente (O' Donnell, 2007: 36).

Para analizar a los Estados contemporáneos Guillermo O' Donnell propone cuatro dimensiones que pueden ser aplicadas a los Estados de América Latina, y la corroboración del nivel que ellas han alcanzado puede evidenciar el grado de debilidad o fortaleza de los Estados. No pretendemos en este trabajo ser exhaustivos y medir cada una de estas dimensiones, analizaremos brevemente cada una de ellas, haciendo mayor énfasis en la

dimensión burocrática del Estado de la cual nos hemos venido ocupando en todo el trabajo.

Como punto de partida del análisis, Guillermo O' Donnell (2007: 28) define al Estado como:

Un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de éstas sancionadas por el sistema legal de ese estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Tales instituciones tienen como último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, a la supremacía en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo estado normalmente ejercen sobre aquel territorio.

De esta definición de procedencia weberiana que propone O'Donnell pueden extraerse cuatro dimensiones del Estado: a. El estado como un conjunto de burocracias, b. como un sistema legal, c. como un foco de identidad colectiva para los habitantes de su territorio y d. como un filtro que regula cuan abiertos o cerrados son los espacios y fronteras que median entre el interior y exterior del territorio y la población que este delimita. Cada una de ellas pueden llamarse respectivamente como la eficacia, la efectividad, la credibilidad y condición de filtro del Estado (O' Donnell, 2004: 150 y 174; 2007: 28 y ss.).

Con estas cuatro dimensiones, de acuerdo a O' Donnell, puede evaluarse la fortaleza o debilidad del Estado. Claro está, que estas son dimensiones que no necesariamente pueden encontrarse completamente desarrolladas en todos los Estados, no son por lo tanto atributos a priori, son más bien, dimensiones que un aparato estatal puede gradualmente alcanzar. Al evaluar a los Estados de América Latina aplicando estas dimensiones se concluye que, con algunas excepciones parciales, el grado de desarrollo de las mismas en la mayoría de Estados de esta región es bajo y en consecuencia indican la debilidad del Estado (O' Donnell, 2004: 151 y 175).

En la primera dimensión que se refiere al Estado como organización y que ha sido nuestro principal objeto de estudio en este trabajo, se persigue a través de la asignación legal de responsabilidades, lograr o proteger el interés general o público. La debilidad del Estado latinoamericano en esta dimensión puede afirmarse debido a que los cuerpos administrativos en la mayoría de estos países, están lejos de considerarse desarrollados como sí lo están en Estados fuertes, como el que describimos en el capítulo anterior. En las siguientes secciones nos detendremos a analizar con mayor profundidad esta dimensión que naturalmente tiende a estar estrechamente conectada con las demás dimensiones que se han señalado.

Con la dimensión de la efectividad del Estado, o de la dimensión legal, O' Donnell se refiere al elemento estatal indispensable para lograr el orden social en un territorio, que se realiza a partir de la compatibilidad de los comportamientos de los miembros de la sociedad con la ley, a partir de la expectativa ampliamente compartida de que de ser necesario, esa ley es susceptible de imponerse por la autoridad que representa el Estado (O' Donnell, 1993, 166).

La ausencia de esta efectividad estatal es palpable en muchos países de América Latina, en donde ha existido una «escasa y sesgada penetración de los sistemas legales» y ello no porque no existan regulaciones, pues históricamente desde la época colonial hasta nuestros días América Latina ha tenido un exceso de regulaciones; sino más bien, porque a pesar de ellas y de ser muy estrictas se aplican de manera flexible (Méndez, 1999: 14). Por ejemplo, basta observar para sostener esta afirmación, que los índices de criminalidad de la región son de los más altos a nivel mundial (Banco Mundial, 2007, 2011) o que el índice de homicidios es el segundo más alto solamente atrás de África (Carga Global de la Violencia Armada, 2011) Y la violencia es solamente una de las dimensiones de la ineffectividad legal de la mayoría de los países de América a la que se le pueden sumar muchas otras.

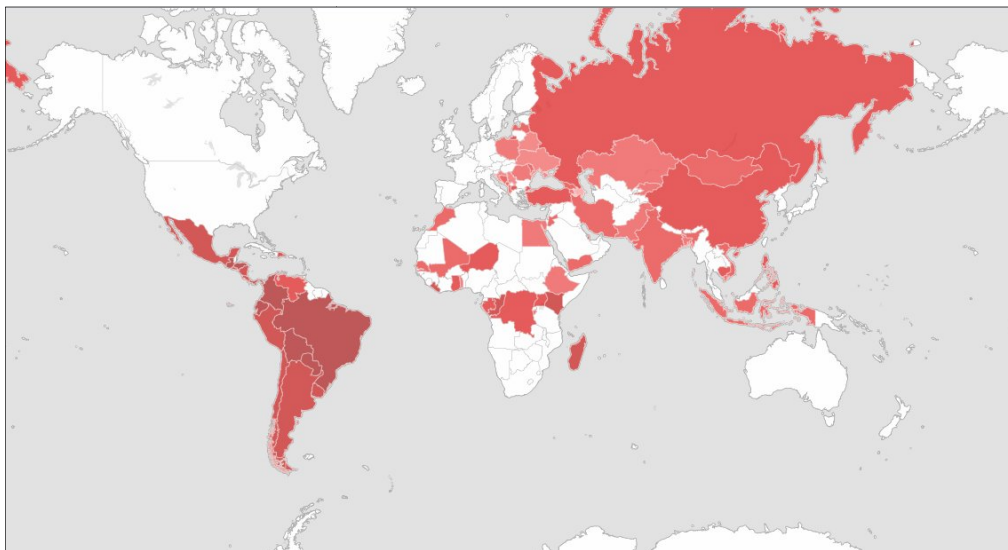
En la tercera dimensión El Estado debe hacer crecer la creencia en sus ciudadanos, que él actuará a través de sus instituciones basado en el concepto de bien público, de interés general y no como una autoridad que buscará únicamente la consecución de los intereses particulares. Esta dimensión del Estado, es decir, su credibilidad ante la sociedad de que es capaz de realizar el bien común en la sociedad, es imposible de sostener a partir de la desigualdad y los niveles de pobreza que existen en América Latina (Véase gráficos 2 y 3). En la mayoría de países de América Latina el Estado no goza de la credibilidad o no es reconocido como el que solventará o ayudará a superar las necesidades sociales. (O' Donnell, 1993: 168-170).

Por último, la dimensión estatal como un filtro que protegerá a su territorio y a la población que se encuentre en ella, de influencias y presiones internacionales también queda entredicha. La globalización se muestra como la excusa para dejar abiertos todos los canales. Sirvan de ejemplo, las presiones de organismos internacionales que condicionan financiamiento a cambio de la modificación de políticas públicas. Sin hablar de las presiones e influencia que ejercen países extranjeros y que atan la capacidad de decisión de los Estados⁹.

⁹ Por ejemplo en el caso de El Salvador puede observarse: http://internacional.elpais.com/internacional/2011/11/08/actualidad/1320781556_793854.html y http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6374&idArt=4738150

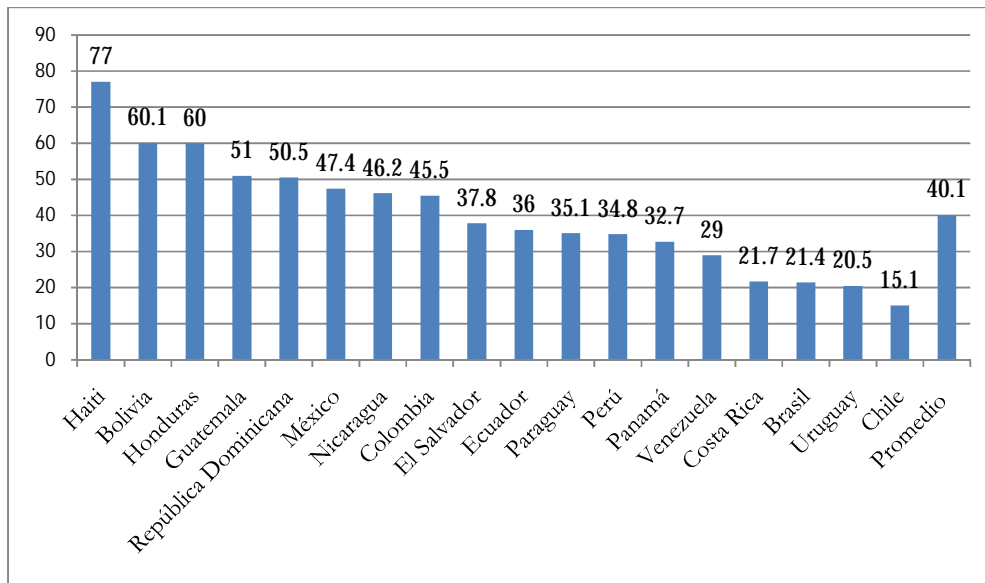
La suma del nivel que alcanzan los países de América Latina en cada una de estas dimensiones, evidencia la debilidad del Estado en América Latina, en donde, en palabras de O' Donnell, puede observarse un mapa de la región con muchas zonas marrones, color que identifica la baja presencia del Estado en su aspectos funcionales y territoriales debido a la falta de burocracias eficaces y la inexistencia de una legalidad efectiva (O' Donnell, 1993: 170).

Gráfico 2: Mapa de desigualdad en la distribución de ingresos 2007-2011 (Índice de Gini)



Fuente Banco Mundial: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI/countries/XJ?display=ma>
El índice de Gini mide el grado de desigualdad en la distribución de los ingresos (o del consumo) entre los individuos u hogares de un determinado país desde una distribución de perfecta igualdad. La perfecta igualdad corresponde a 0 y la perfecta desigualdad, a 100. Para el periodo representado (2007-2011) los umbrales o extremos respectivos entre mayor o menor desigualdad fueron 27,8 como la desigualdad más baja (color blanco) y 58,6 como el porcentaje de desigualdad más alta (color rojo). La desigualdad en la distribución de ingresos en América Latina es elocuente.

Gráfico 3: Porcentaje de la población bajo la línea de pobreza en los países de América Latina 2011



Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2011. Datos de Argentina y Cuba no disponibles en este informe.

2. LA REFORMA DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA

La debilidad del Estado en América Latina obviamente no es un problema del que se haya hecho conciencia recientemente. Han existido diversos intentos para superar los problemas de desigualdad, bajo crecimiento económico, poca estabilidad y lograr la consolidación democrática. Ello ha impulsado a los gobiernos de la región a vivir en un proceso de reforma constante generalmente por imposición de organismos extranjeros y aplicando cambios institucionales sin buscar los presupuestos y condiciones necesarias para que se adapten a la realidad latinoamericana. La reforma, inconsistencia e inestabilidad de las políticas son una nota característica en la región.

Si bien las Administraciones Públicas weberianas nunca se lograron consolidar en los países de América Latina, la crisis económica y del Estado de finales de los años 70 también significó la crisis de la «burocracia» imperfecta que existía en América Latina. Para superar esta crisis, los gobiernos creyeron que había que cambiar la forma de organización de la Administración Pública. En los años 80 se pretendió entonces transformar la imperfecta administración burocrática a una administración gerencial, una forma de gestión y organización inspirada en la administración de empresas (Bresser, 1996: 4).

Si a finales de los 70 las estrategias de desarrollo Estado céntricas habían perdido fuerza dada su poca capacidad para adaptarse a los cambios de la economía que se produjeron en esa misma década, a principios de los 80 era el turno del pensamiento neoliberal el que surgía para aportar soluciones a la crisis del Estado y su modelo de desarrollo. La Escuela de Chicago nutrió de su pensamiento al neoliberalismo que ofreció contenido a las políticas y a los programas de ajuste estructural (Prats, 1998: 3).

Para alcanzar el desarrollo y el crecimiento sostenido era necesario, dentro del marco de los programas de ajuste estructural, la austeridad fiscal, la disminución de la inflación, la privatización, la liberalización comercial, la desregulación de la economía, la devaluación monetaria, disminuir el tamaño del Estado, etc.

El rol del Estado para ser consecuente, tenía que cambiar también. Este ya no sería el protagonista en el desarrollo económico y sostenido, sino un acompañador o instrumento facilitador para lograr las políticas recién mencionadas. En ese momento, la empresa y los gerentes privados tomarían el timón que conduciría a que los países en desarrollo como los latinoamericanos, salieran de su precaria situación.

Con este nuevo papel el Estado ya no necesitaba ser grande, un Estado ágil y eficiente necesitaba ser flexible y pequeño. Por lo que la reforma del Estado pasó por la disminución de su tamaño (*downsizing* en palabras del Banco Mundial).

En este contexto, como se expresó en el primer capítulo, la reforma gerencial de la Administración Pública se tornó relevante. La corriente de reforma administrativa denominada Nueva Gerencia Pública contempla que si el Estado busca ser eficiente este debe actuar lo más cercano posible a la forma de gestión de las empresas privadas, y sugiere también que debe dejar de intervenir en los asuntos públicos que la empresa privada puede realizar de manera más eficiente (Ferraro, 2009: 123 y 124).

Las reformas que bajo esta corriente se realizaron inicialmente en países anglosajones pretendieron ser ejercidas en los países de América Latina, pues a través de ellas el Estado supuestamente podía alcanzar la eficiencia, solventar las necesidades sociales (aunque indirectamente) y alcanzar el desarrollo económico; es decir, se pretendía sustituir la «ineficiente burocracia» (burocracia que nunca llegó a ser racional como Weber la diseñó) por una supuesta Administración Pública eficiente.

Así, desde los años 90 la Nueva Gerencia Pública se constituyó en el paradigma (tal vez, el único modelo a seguir) de la reforma Administrativa en América Latina siendo retomada por varios de los gobiernos de países de América Latina y estimulada su aplicación por instituciones influyentes de reconocida trayectoria en materia de Administración Pública y

reformas administrativas como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) que fue fundada a principios de la década de los setenta y actualmente compuesta por diecinueve países latinoamericanos, España y Portugal.

Uno de los documentos de carácter instructivo más importantes que ha elaborado el CLAD para que sirviera como guía a los países de América Latina en la reforma administrativa fue publicado en 1998 y titulado «Una Nueva Gerencia Pública para América Latina»¹⁰. Este documento recoge una serie de recomendaciones que los Estados latinoamericanos debían seguir en la reforma estatal para solucionar los tres problemas que en ese momento a criterio de esta institución se consideraban más importantes: la no consolidación de la democracia, el bajo crecimiento económico y la desigualdad social (CLAD 1998, 8).

El CLAD en la búsqueda de reformas que fuesen un 'equilibrio entre el neoliberalismo y el «antiguo modelo social-burocrático»' proponía muchas medidas enmarcadas en la idea que «El Estado debe dirigir y no remar», promoviendo reformas que procuren un cambio en el rol estatal en cuanto a la disminución de su intervención y el aumento de un papel «director».

A pesar del reconocimiento que las reformas económicas en el contexto del ajuste estructural no habían resuelto los problemas de la región –y probablemente los ha agravado- en el citado documento el CLAD proponía reconstruir el Estado de una manera distinta, recomendando medidas como la privatización y la creación de agencias reguladoras y la formulación y financiación de políticas sociales pero no su implementación y ejecución, es decir, evitando la intervención directa del Estado (CLAD 1998, 8).

Para el CLAD, la «eficiencia, democratización del servicio público y flexibilización organizacional», eran elementos necesarios para la modernización del sector público y que el modelo weberiano no contemplaba. Y en este sentido, para algunos autores, el papel de esta institución ha sido ambiguo (Moriconi, 2012: 103) al proponer una mezcla de profesionalización de la función pública pero al mismo tiempo planteando la necesidad de que los servicios civiles sean flexibles en la contratación de personal, es decir, soslayando o abriendo la posibilidad de no tener a la permanencia en el cargo como un elemento importante para el desempeño de la función pública, algo esencialmente importante en un modelo burocrático racional (Ver CLAD, 2010: 9 y Carta Iberoamericana de la Función Pública, 2003).

¹⁰ Es importante mencionar que recientemente en el mes de noviembre del año 2010 se aprobó un nuevo documento que pretende constituirse como «la agenda de gestión pública en la región para el siglo XXI» y que se denomina «Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI» (CLAD 2010, 3).

Otras características que debería tener la modernización del Estado según este documento del CLAD y aprobado por los países miembros, se referían a la transparencia, descentralización de los servicios, desconcentración organizacional, Administración Pública orientada por el control de los resultados, incremento de la autonomía gerencial de las agencias y sus gerentes, conformación de redes entre el Estado, el mercado y el sector «público no estatal», servicios enfocados al ciudadano, etc. que en síntesis se convertirían en herramientas para aumentar la eficiencia, eficacia y democratización del poder público y a partir de ello promover el desarrollo económico y social (CLAD 1998: 20).

Los veinticinco países que participaban en el CLAD aprobaron tal documento estando de acuerdo con las líneas de reformas contenidas en él y dado que los representantes de los Estados en el CLAD eran los encargados de diseñar la modernización de la Administración Pública en cada uno de sus países, puede evidenciarse la posible influencia de los postulados de la Nueva Gerencia Pública en las reformas efectivamente aplicadas a muchos países latinoamericanos. Bresser-Pereira afirma en este sentido, que a través de la reestructuración del CLAD y de sus congresos (dicho sea de paso, realizados con el apoyo financiero del BID), «la Nueva Gerencia Pública entró finalmente en la agenda de la reforma de los países latinoamericanos y del Caribe» (2001: 2).

Pueden mencionarse experiencias de aplicación o intento de aplicación de la Nueva Gerencia Pública en Chile, Argentina, El Salvador, (Longo y Echebarría, 2000), Brasil (Bresser-Pereira, 2001: 3) y otros países de Latinoamérica.

Sin embargo, la aplicación de la Nueva Gerencia Pública en países de Latinoamérica no era recomendada debido al contexto social, político y económico de los países de esta región. Allen Schick (1998), uno de los principales asesores del Gobierno de Nueva Zelanda en las reformas de la Nueva Gerencia Pública aplicadas en ese país paradigma y Christopher Hood (1991) uno de los primeros en sintetizar los presupuestos de esta corriente de reformas e incluso de denominarla como «Nueva Gerencia Pública» advertían los problemas de corrupción, clientelismo político, falta de transparencia, pérdida de la ética del servidor público, dispersión en la exigencia de responsabilidad, dificultad en la asimilación de la «cultura de eficiencia», y otros problemas que podía generar la aplicación de la Nueva Gerencia Pública. El contexto latinoamericano donde nunca se desarrolló por completo una burocracia profesional impediría la compatibilidad de este modelo.

Como afirma Hood, este tipo de reformas únicamente pueden aplicarse en casos en los que la Administración Pública fuera honesta y profesional en un alto grado. El problema se genera porque la flexibilidad que pregona el modelo da cabida fácilmente a la corrupción y

al clientelismo político, ya que se hace muy difusa la separación entre lo público y lo privado (Hood, 1991: 16).

Si la idea de la Nueva Gerencia Pública es que el sector público imite a la gestión del sector privado, para implantarse el modelo de la New Public Management es necesario también una empresa privada robusta y que interiorice el cumplimiento de metas de manera eficiente y espontánea. De esta manera, el sector privado pudiera transferir esos principios al sector público. Sin embargo, no en todos los países latinoamericanos existe una empresa privada de tal tipo, ni mecanismos claros y efectivos para el cumplimiento de resultados como impulsos espontáneos; por el contrario prevalece el comercio informal. En consecuencia, las agencias públicas no podrán adoptar esa cultura de la «eficiencia» y ello conllevaría a que la flexibilidad para gastar el dinero público asignado a este modelo, se traduzca en amplia libertad para contratar, determinar salarios y hacer despidos sobre la base del clientelismo, el patronazgo y el favorecimiento personal, abusando del dinero público (Schick, 1998: 127 y 129).

Dado que la Nueva Gerencia Pública se basa en la consecución de resultados sin prestar importancia a los procesos para llegar a ellos, se descuida la auditoría de procesos y el control de los ingresos y recurso empleados, este descuido lógicamente puede implicar la generación de corrupción y si sumamos el hecho de la fragmentación de la Administración, este modelo generaría problemas de transparencia, fiscalización, coordinación entre agencias y también, caída en los estándares éticos del servidor público (Ferraro, 2009: 129).

El éxito de las políticas públicas también se viera comprometido pues en el modelo de la Nueva Gerencia Pública se separa la implementación de la planificación, diseño y asesoramiento. Al separarse la asesoría de la implementación con el paso del tiempo, la parte asesora pierde la experiencia y conocimientos que obtuviera si fuera además encargada de aplicar las políticas, provocando que en el mediano plazo la asesoría para nuevas políticas esté desfasada (Ferraro, 2009: 130 y 131).

La Nueva Gerencia Pública puede convertirse también, en el principal pretexto de los políticos para no iniciar procesos de reforma del servicio civil que busquen la profesionalización de la burocracia con el objeto de continuar con sus prácticas clientelistas y de patronazgo (Ferraro, 2009: 135). Así, la flexibilización de los contratos y la creación de nuevas agencias permitiría incluso duplicar funciones ya existentes y encargarlas a otras áreas de la Administración Pública, con el objetivo de obtener mayor apoyo político, provocando además la mencionada fragmentación de la burocracia y su poca capacidad de implementación de políticas públicas (Méndez, 1999: 19).

A pesar de estas críticas la Nueva Gerencia Pública todavía sigue siendo, a nuestro criterio, erróneamente el modelo seguido en América Latina. Consideramos que se vuelve necesario analizar su procedencia y convertirse, en lo pertinente, en un complemento de una burocracia que debería ser profesional. Precisamente la situación actual de las burocracias en América Latina después de estas reformas no es la más favorable para la región, la debilidad del Estado se manifiesta en su precario servicio civil, algo de lo que nos ocupamos a continuación.

3. EL SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA COMO INDICADOR DEL ESTADO ADMINISTRATIVO

Como pudimos ver en las secciones anteriores, el desarrollo de los Estados latinoamericanos desde su independencia ha estado marcado por diversas dificultades, algunas de las cuales se mantienen e impiden la consolidación definitiva del Estado. Las reformas realizadas no han sido capaces de solucionar los problemas económicos, sociales, de desigualdad, de delincuencia, inestabilidad política, corrupción, clientelismo y patronazgo entre otros. Por el contrario, estos problemas siguen siendo muy fuertes y obstaculizan la obtención de instituciones fuertes, de una burocracia profesional y en consecuencia del desarrollo económico y social.

Como hemos expresado, en la dimensión administrativa del Estado que estamos estudiando, en el primer capítulo propusimos que el servicio civil profesional puede ser un indicador del Estado Administrativo. Más allá de las deficiencias en la gestión de la información pública sobre los servicios civiles en varios países de América Latina, se han hecho algunos trabajos empíricos que analizan su situación, entre los que se pueden mencionar los del BID 2006 a y 2006 b, Iacovello y Zuvanic 2006, 2010, Ozslak 2001 y 2009 y el recién presentado Informe Barómetro de la Función Pública que analiza el servicio civil en Centroamérica y República Dominicana. En este apartado expresaremos en líneas generales cuál es el estado actual del servicio civil en América Latina, en específico respecto al sistema de mérito. Y en concreto, enunciaremos cuál es la capacidad de los Estados de América Latina para actuar en la sociedad y alcanzar el interés general a través de las políticas públicas y cómo se encuentra esa herramienta estatal que interactúa en la política y la Administración (Ramíó y Salvador, 2005: 124).

Tal como habíamos adelantado en el primer capítulo, podemos entender por servicio civil¹¹ de acuerdo a Manuel Villoria (2007: 23) a

la existencia legalmente prevista y exigida de una burocracia seleccionada de acuerdo con los principios de igualdad y mérito, y que trabaja con una serie de garantías que tratan de otorgarle protección para que pueda promover imparcialmente el interés general, así como el conjunto de prácticas formales e informales que permitan implantar estas previsiones normativas

De esta definición subrayaremos el carácter profesional del servicio civil, requisito esencial de la burocracia weberiana y de la racionalidad del Estado Administrativo. Aunque existen diversas maneras de diseñar los servicios civiles como por ejemplo los modelos abiertos y modelos cerrados, y que pueden seguir tradiciones administrativas distintas como la europeo continental y la anglosajona (Ramió y Salvador, 2005: 127 y ss.) no vamos a detenernos en el análisis de cada uno de estos aspectos, únicamente resaltaremos el aspecto a nuestro criterio más importante de los servicios civiles profesionales, es decir, el sistema de mérito y que guarda coherencia con todo el trabajo que hemos venido realizando.

Los países de América Latina tienen un débil sistema de servicio civil profesional y ello puede corresponderse con las enraizadas prácticas clientelares y de patronazgo que son características propias del funcionamiento informal de muchos (por no decir la mayoría) de los partidos políticos latinoamericanos (Alcántara, 2004: 101). Las Administraciones Públicas en América Latina están expuestas así, a la captura por parte de intereses particulares de partidos políticos u otros grupos de poder (Iglesias, 2004: 439)

Entenderemos por clientelismo la relación de intercambio de bienes o servicios por apoyo político y votos que existe entre un patrón que generalmente pertenece a un partido político y un cliente. Y también, cuando hablamos de patronazgo entenderemos que en esa misma relación, los bienes objeto de intercambio son bienes públicos y principalmente empleos o cargos públicos.

En este orden de ideas, si analizamos que en una burocracia profesional los cargos o empleos públicos son asignados de acuerdo al mérito, el sistema clientelar y el patronazgo como una de sus expresiones, obstaculiza que la Administración Pública en América Latina se consolide e impide que pueda hacer frente a las demandas sociales y procure el

¹¹ En el mismo sentido Oscar Oszlak (2009 b: 2) expresa que el servicio civil es «un conjunto de reglas, jurídicas e instrumentales relativas al modo y condiciones en que el estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad».

desarrollo. Estas instituciones informales se convierten por tanto en generadoras de políticas inequitativas, ineficientes y opacas (Villoria, 2007: 100).

Es constante el que se señale a la burocracia latinoamericana como ineficiente, pero los indicadores que ofrecemos nos señalan que esta «burocracia» no es un aparato racional y ni sus elementos humanos son profesionales. Sin duda, una «burocracia» construida sobre la base del patronazgo que responde a los intereses de los partidos políticos de turno se desvía de los objetivos que vuelven racional y eficiente a la burocracia weberiana.

Se ha llegado a afirmar una hipótesis causal entre el clientelismo y patronazgo y el desarrollo de servicios civiles profesionales. Manuel Villoria expresa que los países que tienen mayor nivel de clientelismo y patronazgo son aquellos que tienen menos desarrollados un sistema de servicio civil profesional y viceversa (Villoria, 2007: 100). Sería necesario diseñar herramientas metodológicas para llevar a cabo estudios de casos que midieran la intensidad de estas instituciones (así como ha hecho por ejemplo, Gordín, 2006), encontrar la correlación entre estas variables y determinar las categorías necesarias para realizar estudios de casos comparados a nivel de América Latina para corroborar esta hipótesis.

Muchas de las Administraciones Públicas latinoamericanas aunque tienen formalmente sistemas de servicio civil al mismo tiempo son informalmente alimentados por la contratación de personal en razón de su afinidad política. En este sentido, el Estado en América Latina puede aproximarse más al Estado Patrimonial que describimos en el primer capítulo, que al Estado Administrativo racional que hemos venido estudiando.

Esta realidad es coherente con el hecho que, a pesar de las constantes reformas administrativas a las que los Estados latinoamericanos están sometidos y de la creación de diversas leyes o sistemas de servicio civil, el problema de la falta de capacidad administrativa únicamente se aborda desde un plano institucional formal, dejando de lado incluso conscientemente, a la dimensión institucional informal de los servicios civiles. Por lo tanto, a pesar de que en algunos países se haya intentado crear un servicio civil profesional a partir de nuevas leyes, estos sistemas no funcionan porque el patronazgo se mantiene (por ejemplo el caso de Argentina, ver Ferraro, 2006) o porque no se ha procurado modificar la cultura administrativa de los funcionarios públicos. La mera reforma legal no es suficiente para institucionalizar servicios civiles profesionales (Iacovello y Zuvanic, 2006: 24) Por lo tanto, como expresa Oszlak (2009 b: 23), toda reforma del servicio civil debe estar acompañada de un cambio en la cultura y de la voluntad política.

El Banco Interamericano de Desarrollo presentó en el año 2006 un «Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina» que realizaría a través de consultorías llevadas a cabo entre abril de 2002 y diciembre de 2004 en 18 países de esta región, expresando el análisis del servicio civil a través de cinco indicadores: eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad funcional y capacidad integradora.

En lo que respecta a la profesionalización del servicio civil, es decir, a la contratación basada sobre la base del mérito y la protección efectiva de los funcionarios y empleados públicos frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas, este estudio concluye que en los servicios civiles de muchos de los países de América Latina se vulnera el principio del mérito y se acompaña de una «excesiva informalidad de estructura, normas y prácticas, lo que conduce a la prevalencia de criterios clientelares en la incorporación al empleo público, la promoción en la carrera y la política de salarios» (BID, 2006 b: 575).

El índice de mérito elaborado y representado en una escala de 0 a 100, donde 0 (cero) indica el mínimo nivel de mérito y 100 (cien) indica el máximo nivel de profesionalización de la Administración Pública, al ser aplicado a los países en estudio reflejó que en América Latina pueden existir tres grupos de países que ofrecen distintos niveles de profesionalización de su Administración Pública. En su mayoría, los países de América Latina obtuvieron bajos niveles de desarrollo de su sistema de mérito (con excepción de Brasil, Chile y Costa Rica). En promedio y de acuerdo a este estudio, en una escala de 0 a 100, los países de América Latina tienen un nivel de profesionalización cercano a 32 puntos sobre 100 posibles. El gráfico 4 refleja una fotografía del índice de mérito en los 18 países estudiados en el período 2002-2004 y la tabla 5 agrupa a estos países de acuerdo a su nivel de profesionalización del servicio civil.

Recientemente en el 2012, dentro del Plan Regional para el Fortalecimiento y Modernización de los Servicios Civiles y la Función Pública en Centroamérica y República Dominicana (patrocinado por AECID, FLACSO y el SICA) se ha presentado un nuevo estudio sobre el servicio civil en Centroamérica y República Dominicana denominado «Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y República Dominicana», el cual se realizó en la región en el período comprendido entre marzo de 2008 y marzo de 2009. El mismo puede considerarse una actualización del trabajo realizado por el BID (2006 a) en razón de que se continuó utilizando la metodología propuesta y utilizada en este trabajo y buena parte del equipo consultor que realizó el informe (Informe Barómetro, 2012: 3).

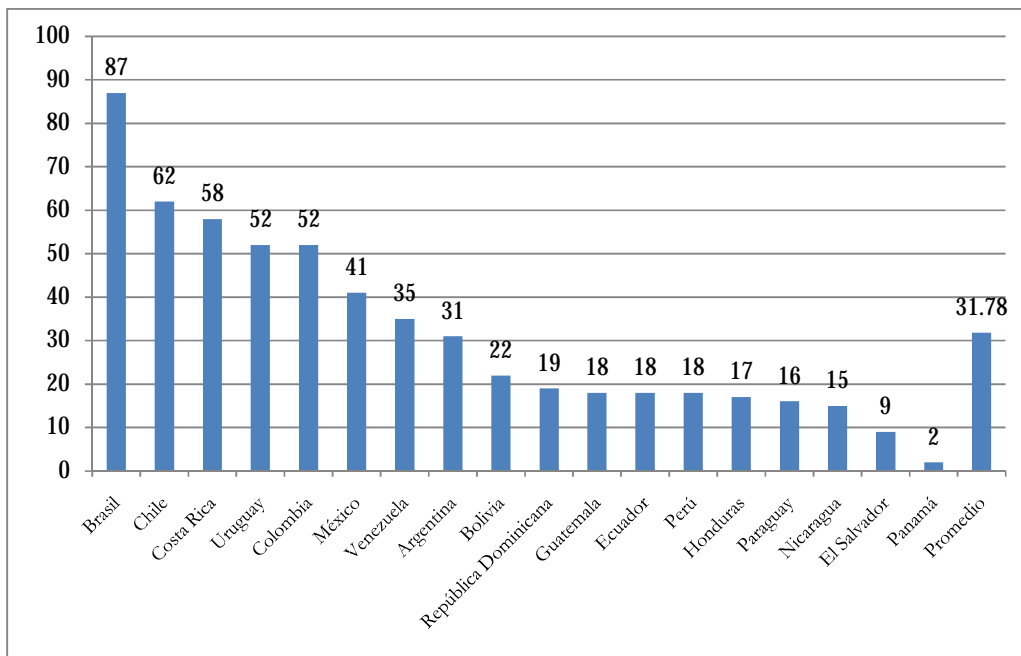
Si bien en un marco general los resultados del Informe Barómetro de la Función Pública evidencian una leve mejora respecto al trabajo anterior realizado por el BID, el servicio civil

en esta región a excepción de Costa Rica, continúa en promedio muy por debajo del margen potencial de mejora que tienen los sistemas de servicio civil (Informe Barómetro, 2012: 14).

En lo que respecta al sistema de mérito, destacan las mejoras de El Salvador, Panamá, Nicaragua y República Dominicana, así como la reducción en Honduras. Sin embargo, esta mejora no debe entenderse como una profesionalización del servicio civil en la región, aunque sí es un pequeño paso. En promedio, en una escala de 0 a 100, la región tiene un índice de 29 puntos sobre 100 posibles. Promedio que si se compara con el obtenido en los resultados del estudio del BID 2006 a, representa una mejora de 9 puntos (Ver gráfico 5) aunque todavía el promedio es muy bajo, no alcanzado salir del nivel de los países con fuerte politización de la función pública.

En consecuencia, vistos estos datos, la Administración Pública en América Latina no es de manera general una administración profesional y racional al estilo weberiano conforme al sistema de mérito. Por el contrario, la mayoría de países de la región pudieran parecerse a una administración basada en autoridades patrimoniales en donde prevalecen los criterios partidistas o favoritismo para la contratación de los funcionarios y empleados públicos que el sistema de mérito.

Gráfico 4: Índice de mérito por país de acuerdo al BID 2006 (Escala de 0 a 100)



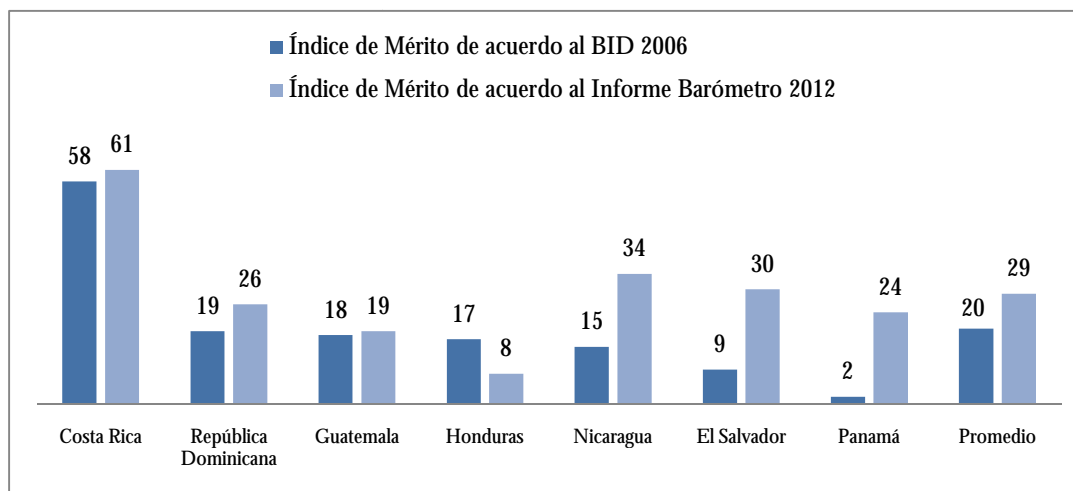
Fuente: Elaboración propia con datos del BID, 2006 a.

Tabla 5: Interpretación del índice de mérito de acuerdo al nivel de profesionalización

País	Índice de Mérito	Rango	Interpretación
Brasil	87	55 a 90	Aceptación generalizada de los principios de mérito en las decisiones de contratación, ascenso y despido de servidores públicos
Chile	59		
Costa Rica	58		
Uruguay	52	30 a 54	Coexisten prácticas basadas en el mérito con tradiciones de clientelismo político (patronazgo)
Colombia	42		
México	39		
Venezuela	35		
Argentina	31		
Guatemala	29		
Nicaragua*	28	0 a 30	Fuerte politización de las decisiones de selección, ascenso y despido
Bolivia	22		
República Dominicana	19		
Ecuador	16		
Paraguay	16		
Perú	16		
Honduras	15		
El Salvador*	8		
Panamá	2		

Fuente: Elaboración propia con datos del BID, 2006 a y 2006 b. *Cabe hacer la salvedad que según los datos actualizados obtenidos por el Informe Barómetro de la Función Pública 2012 para Centroamérica y República Dominicana, Nicaragua y El Salvador que obtuvieron respectivamente un índice de mérito de 34 y 30 puntos, estarían colocados en el segundo grupo, es decir, en el rango de 30 a 54. Los demás países comprendidos en este estudio, pese a su variación en el índice, no ven alterada su ubicación.

Gráfico 5: Comparación índice de mérito BID 2006 e Informe Barómetro 2012 en Centroamérica y República Dominicana



Fuente: Elaboración propia con datos del BID 2006 a e Informe Barómetro de la Función Pública 2012.

4. LA BUROCRACIA PROFESIONAL COMO CLAVE PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA Y SU DESARROLLO

Como se explicó al principio de este capítulo siguiendo a O' Donnell, el Estado contemporáneo debe ser eficaz, efectivo, gozar de credibilidad y ser un filtro de las influencias externas. En este trabajo hemos hecho énfasis en el Estado desde la óptica de la burocracia. En esta última sección sostenemos que una burocracia profesional es una clave indispensable para fortalecer a los Estados latinoamericanos.

Es recurrente que se use el concepto de burocracia en un sentido peyorativo y que incluso se le considere sinónimo de ineficiencia. Posiblemente en el contexto latinoamericano esto no esté tan alejado de la realidad, pero tampoco es irracional afirmar que en estos países nunca llegó a consolidarse una burocracia racional con las características que se han explicado en el primer capítulo. Por lo tanto, en Latinoamérica generalmente se usa el término burocracia sin hacer referencia a su verdadero significado.

La burocracia en otros contextos (más allá de sus características particulares que pueden hallarse en Estados Unidos o en países de Europa como Alemania, Francia, Holanda y Austria) es garantía de la fortaleza del Estado, implica la capacidad institucional de responder a las necesidades sociales junto con un ordenamiento jurídico vigente y una economía desarrollada.

Existen trabajos empíricos muy influyentes que demuestran una correlación entre la organización burocrática, su desempeño y el desarrollo económico. James Rauch y Peter Evans (1999 y 2000) demostraron en sus trabajos empíricos que una organización burocrática basada en el mérito, con carreras predecibles y bien remuneradas de acuerdo a las características weberianas, es mucho más efectiva para alcanzar el desarrollo económico que otras que no comparten estas características (Rauch y Evans, 1999: 751 y ss.). Sus estudios comprendieron una muestra de 35 países, 30 en proceso de industrialización y 5 pobres y concluyeron que «la escala de weberianidad –tenía- un efecto intenso y significativo en el crecimiento económico» (Rauch y Evans, 1999: 756).

Desde la perspectiva económica institucional, también se han desarrollado trabajos importantes que evidencian ya sea desde un plano histórico la relevancia que ha tenido una burocracia weberiana en el desarrollo de los países ricos (Chang, 2007, 2008) como también estudios de casos comparados en donde se determina que los países pobres o en desarrollo, con una burocracia profesional al estilo weberiano tienen mayores posibilidades de alcanzar el desarrollo económico.

Este último caso es el de la investigación realizada por Julius Kiiza (2006). En su trabajo *Institutions and Economic Performance in Africa* Kiiza analiza la correlación existente entre desarrollo nacionalista, el fortalecimiento institucional y el desempeño económico en la República de Mauricio, Botswana y Uganda. En sus conclusiones, este autor expresa que una de las principales diferencias entre el desarrollo económico de estos países fue la construcción de instituciones públicas bajo los parámetros weberianos. Mientras Mauricio y Botswana alcanzaron mayor desarrollo económico en buena parte gracias a una burocracia profesional, Uganda no obtuvo el mismo resultado pues no contaba con una Administración Pública con estas características (Kiiza, 2006: 16).

Kiiza lanza la advertencia a los países en desarrollo que no es conveniente realizar reformas administrativas que desarticulen las burocracias weberianas (como por ejemplo, añadimos, la Nueva Gerencia Pública) sino que deben enfocarse en construir una Administración Pública basada en el mérito, con ascensos previsibles, cargos duraderos y buenos salarios; en fin, considera a la luz del estudio empírico realizado, que una clave del desarrollo económico es sustituir el sistema de botín (de patronazgo) por una burocracia profesional (Kiiza, 2006: 17).

En el ya conocido caso del «Milagro de Asia Oriental» también es ejemplificativo de la importancia de una burocracia profesional para alcanzar el desarrollo (Banco Mundial, 1993; Prats, 1998)

La consolidación del Estado en Latinoamérica y la procuración de su desarrollo, creemos que pasa necesariamente por el fortalecimiento de su aparato burocrático, convertirlo en instituciones capaces de responder a las necesidades sociales y de cumplir los objetivos del Estado, en palabras de Joan Prats

[...] para el desempeño de las funciones exclusivas del Estado el sistema de gestión más racional continúa siendo la administración burocrática, aunque redescubierta y reinventada [...] si la reforma administrativa se justifica por su contribución al desarrollo, la primera y gran tarea no es superar la cultura burocrática (inexistente, por lo general, entre nosotros) y sustituirla por una cultura gerencial, sino en superar el populismo político y su clientelización de la función pública y sustituirlo por un Estado de Derecho dotado de una administración genuinamente burocrática responsable del buen desarrollo de las funciones exclusivas y superiores del Estado. (Prats, 1998: 9 y 10)

El modelo burocrático clásico, reconociendo algunas de sus críticas, puede además ser mejorado. Si recordamos en el primer capítulo expusimos los aportes que el neo weberianismo hacía al modelo burocrático tradicional. La falta de democracia en la estructura weberiana clásica puede ser superada al incorporarse cambios en la estructura y

la forma de gestionar, permitiendo la participación de la sociedad, concediendo que los ciudadanos y otras organizaciones sean protagonistas en el diseño y aplicación de políticas públicas, y sin suprimir el espíritu público, promoviendo una cultura profesional orientada a la calidad y servicio de los ciudadanos. De esta forma puede lograrse una burocracia profesional y racional pero al mismo tiempo más democrática y participativa (Ferraro, 2009: 19, 77, 120, 133).

Sería inocente plantear que únicamente al lograr una burocracia profesional se logrará asimismo el desarrollo económico, social y político de los Estados Latinoamericanos, sin duda, a este cambio deben sumárseles otras acciones también importantes. Sin embargo, si creemos que profesionalizar a la Administración Pública es en buena medida un gran paso para alcanzar este objetivo.

REFLEXIONES FINALES Y POSIBLES LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

En este trabajo hemos podido analizar de manera general tres temas a nuestra consideración importantes en el ámbito de la Administración Pública latinoamericana: el concepto de Estado Administrativo que comprende el modelo racional burocrático ideal que planteó Weber y las corrientes de reformas que pretenden mejorarlo como el Neoweberianismo; la formación y consolidación del Estado Administrativo en Estados Unidos, y la situación del Estado Administrativo en América Latina. Con ello pretendimos elaborar un parámetro con el cual confrontar el estado actual del Estado Administrativo en esta región y evidenciar la debilidad y fragilidad de la Administración Pública latinoamericana con miras a conocer cómo lograr Estados profesionales y eficientes.

En América Latina existen problemas estructurales de distinta naturaleza que impiden la conformación de un Estado fuerte y de una burocracia profesional capaz de hacer frente de manera efectiva a las necesidades de la sociedad y de alcanzar los fines del Estado. El Estado Administrativo en América Latina nunca ha podido consolidarse, las razones de ello pudieran encontrarse en el proceso de formación del Estado, que recibió como herencia los problemas existentes anteriores a la independencia, la fragmentación social, el no desarrollo de un modelo económico homogéneo, la inestabilidad política y los permanentes conflictos en el seno de la sociedad y entre la sociedad y el Estado; además de las enraizadas prácticas informales como por ejemplo, el clientelismo y el patronazgo.

Este fracaso de las instituciones públicas frente a la sociedad, de esa falta de credibilidad frente a los ciudadanos, ha llevado a que en la cúpula organizacional del sistema político se plantee la reforma constante del Estado, impidiendo el desarrollo de un modelo burocrático profesional o imponiendo modelos administrativos que dentro del contexto latinoamericano no son idóneos, como la aplicación de la Nueva Gerencia Pública.

El fortalecimiento del Estado desde el enfoque que hemos dado en este trabajo tiene su punto central en la creación o consolidación de burocracias profesionales. A pesar de las críticas que se han hecho contra el modelo burocrático, en muchos países desarrollados como los de Europa continental y Estados Unidos, no se contempla otro modelo capaz de sustituirlo; claro que cada uno adaptado a su contexto y en el caso europeo habiéndose realizado modificaciones necesarias como las comprendidas en la reforma administrativa Neoweberiana.

Con esta investigación pudimos darnos cuenta que la creación de una burocracia profesional no se agota únicamente a través de la creación de leyes de servicio civil;

mientras se sigan abordando las instituciones básicas del Estado desde el formalismo legal, los cambios que se esperan difícilmente llegarán. Creemos por el contrario que además del enfoque legal que puede dársele a este problema, es necesario tanto diseñar servicios civiles adecuados para cada contexto político, institucional, social y económico evitando la simple copia de recetas foráneas, como también estudiar y analizar la conexión que otros elementos informales pueden tener con la burocracia y que impiden su profesionalización, tales como el patronazgo, la corrupción, el papel de los políticos, de las instituciones del Estado y la sociedad.

En este sentido, además de leyes y un diseño ad hoc de las reformas del Estado, debe procurarse estudiar y resolver otros problemas que pueden ser causa y al mismo tiempo efecto de una debilidad del aparato burocrático. La experiencia de Estados Unidos es elemental en este aspecto. De ninguna manera se sugiere que se trate de copiar lo ocurrido en este país, pero ciertas líneas de investigación pueden obtenerse a partir de su experiencia, que debidamente adaptadas a América Latina pudieran servirle para consolidar Estados Administrativos.

Como se ha analizado, el éxito de Estados Unidos en la formación de su Estado Administrativo se debió no solamente a la creación de la Ley Pendleton que instauró el servicio civil como primer paso para eliminar el *spoils system*. Además de este elemento, en la construcción del Estado Administrativo intervinieron otros actores y elementos fácticos y teóricos. El consenso político y el reconocimiento de la necesidad de una Administración Pública profesional ante las exigencias sociales y los contextos económicos sufridos fueron determinantes, así como también la movilización, el apoyo y la exigencia social para que se alcanzara este resultado.

Al mismo tiempo, la academia nutrió también de sustento teórico el progresivo fortalecimiento del Estado. Si bien algunos de estos pensadores recibieron inspiración de modelos teóricos europeos, su aplicación se hizo previo análisis y adecuación al singular contexto jurídico, político y social de este país. Uno de esos aportes, que según nuestro criterio se debe resaltar, es la comprensión de la Administración Pública como una disciplina de estudio más allá de su ámbito gerencial. Al considerarla como una ciencia, -la Ciencia de la Administración- se abre la posibilidad de analizar el papel de la Administración Pública en el Estado y su relación con el poder y la sociedad, excediendo los estrechos límites de la noción empresarial. Además, desde el estudio de la Ciencia de la Administración, puede dotársele de contenido a las reformas que pretenden mejorar al Estado reemplazando el que, como en los casos de las reformas en América Latina, se basa sobre disciplinas no adaptadas a lo público como la administración de empresas.

Otro elemento básico e importante que se extrae de este trabajo y que debe resaltarse, es que entendiendo a la Administración Pública desde la Ciencia de la Administración puede comprenderse que Administrar los asuntos públicos desborda el quehacer del órgano ejecutivo, es decir, subraya la posibilidad y necesidad de que la función administrativa sea ejercida por otros órganos, relativizando la forma de interpretar la clásica división de poderes o tal vez, reinterpretándola.

Al respecto, en América Latina se ha hecho recepción de una teoría de división de poderes rígida que en muchos aspectos proviene de una mala interpretación del sistema presidencial estadounidense. De esta manera se cree que la Administración Pública no puede ser objeto de las funciones que realizan los órganos legislativos y mucho menos los judiciales, pero precisamente el funcionamiento de la división de poderes en el país que ha servido de inspiración a los presidencialismos latinoamericanos, es decir, Estados Unidos, ha sido el encargado de desmentir que conforme a esta teoría la Administración Pública solamente corresponda al órgano ejecutivo, en específico al presidente.

El papel del Congreso en la Administración Pública de este país norteamericano es elocuente. Gracias a la participación del Congreso han podido no solamente realizarse políticas públicas de calidad y alto impacto en la sociedad, haciendo que sean más coherentes y estables, sino también, debido a su implicación en la Administración Pública, se ha logrado consolidar una burocracia profesional como lo muestra la incidencia de su supervisión de la función administrativa, de la profesionalización del mismo congreso, la creación de instituciones neutrales que garantizan la independencia y el mérito de los funcionarios públicos y las leyes promulgadas con este objetivo.

El rol del poder judicial estadounidense también ha sido crucial para proteger el sistema de mérito, limitando la capacidad del presidente de destituir funcionarios públicos técnicos, declarando inconstitucional la práctica del patronazgo y garantizando el funcionamiento de la Administración Pública a través de las exigencias contempladas en los procesos administrativos.

En este país los políticos también asumieron la necesidad de profesionalizar a la Administración. Si bien actualmente no pueden negarse intentos de politizar la función pública, estos de ninguna manera salvo contadas excepciones, implican destruir el sistema de mérito, pues aunque existan nombramientos políticos –que son pocos en comparación con todo el aparato burocrático-, los partidos políticos generalmente cuidan que estos sean profesionales y expertos en el área de la Administración Pública para los que son designados.

De esta manera, el sistema político administrativo y la sociedad se encargaron de debilitar poco a poco el *spoils system*, de disminuir la corrupción como uno de los efectos de este, de crear instituciones reguladoras y especializadas de acuerdo a los requerimientos sociales y a construir la ahora arraigada concepción de un sistema de mérito.

América Latina necesita una Administración Pública profesional y por ello debe plantearse este objetivo desde una visión del sistema político en conjunto y no de manera superficial. Salir del subdesarrollo, disminuir la desigualdad y la pobreza, hacerle frente a la criminalidad y a muchos otros problemas que sufre esta región, también puede abordarse desde la perspectiva orgánica del Estado y su interacción con la sociedad, es decir, desde una burocracia profesional.

Por último, este trabajo nos ha planteado la necesidad y justificación de que puedan crearse y/o complementarse líneas de investigación ya existentes relacionadas con la obtención de una Administración Pública profesional en América Latina. Nosotros sugerimos que se profundice o se creen líneas de investigación en temas como: a. La participación de los congresos u órganos legislativos en la Administración Pública y la relación entre los políticos y los altos funcionarios de la Administración. b. La relación entre desarrollo económico y las Administraciones Públicas de América Latina. c. La medición del patronazgo y su relación con la ineficiencia de la Administración Pública. d. La relación entre burocracia profesional y el éxito de las políticas públicas. e. Las relaciones entre Administración Pública y sociedad en el contexto de un Estado de Bienestar o en su caso, en el contexto de la satisfacción de necesidades sociales. f. La profundización del estudio de la Administración Pública como una ciencia, sistematizando su contenido y diseñando una aproximación metodológica para aprehenderlo; entre otras posibles líneas de investigación.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, Bruce. *We the people. Foundations*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1995.
- ACKERMAN, John. La Política del desarrollo administrativo en Estados Unidos. *Gestión y Política Pública*, 2005, vol. XIV (2): 227-255.
- ALCANTARA, Manuel. Partidos Políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros. En PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: PNUD, 2004, 99-122.
- ANDUIZA, Eva. CRESPO, Ismael y MÉNDEZ, Mónica. *Metodología de la ciencia política*. 2ª edición revisada, 1ª reimpresión. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, Cuadernos Metodológicos 28, 2011.
- BAENA DEL ALCAZAR, Mariano. *Manual de Ciencia de la Administración*. Madrid: Síntesis, 2005.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Washington: BID, 2006 a. Disponible en www.iadb.org > BID Portada > Publicaciones. Consultado el 08 de mayo de 2012.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. 1ª edición. México: Editorial Planeta, 2006 b. Disponible en <http://www.iadb.org/res/ipes/2006/?language=Spanish>. Consultado el 01 de mayo de 2012.
- BANCO MUNDIAL. Crime, violence, and development: Trends, cost, and policy options in the Caribbean. Joint Report by the United Nations Office on Drugs and Crime and the Latin America and the Caribbean Region of the World Bank, 2007. Disponible en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/0,,contentMDK:21320803~pagePK:146736~piPK:226340~theSitePK:258554,00.html>. Consultado el 20 de mayo de 2012.
- BANCO MUNDIAL. Crimen y violencia en Centroamérica. Un desafío para el desarrollo. Documento del Banco Mundial, 2011. Disponible en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/0,,contentMDK:22878380~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:489669,00.html>. Consultado el 24 de mayo de 2012.
- BANCO MUNDIAL. El milagro de Asia Oriental. El crecimiento económico y las políticas oficiales. Resumen. Washington: Banco Mundial, 1993.
- BRESSER, Luis Carlos. De la Administración Pública burocrática a la gerencial. CLAD Documentos debate: Estado, Administración Pública y sociedad, 1996, núm. 2: 1-25.
- BRESSER, Luis Carlos. Reforma de la Nueva Gestión Pública: Ahora en la agenda de América Latina, sin embargo... *International Journal of Political Studies*, 2001, núm. 3: 143-166. Disponible en <http://www.blancos.com.uy/documentos/pdf/Bresser-Pereira-Reforma-de-la-nueva-gestion-publica.pdf>. Consultado el 20 de mayo de 2012.
- CHANG, Ha-Joon (ed.). *Institutional change and economic development*. New York: United Nations University Press, 2007.
- CHANG, Ha-Joon. ¿Qué fue del buen samaritano?: Naciones ricas, políticas pobres. Barcelona: Fund. Intermom Oxfam, 2008.
- CLAD. *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI*. Documento del CLAD. 2010.
- CLAD. *Una nueva gestión pública para América Latina*. Documento del CLAD. 1998.

- DRECHSLER, Wolfgang. The re-emergence of «Weberian» Public Administration after the fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. *Halduskultuur*, 2005, vol. 6: 94-108.
- EASTON, David. Categorías para el análisis sistémico de la política. En BATLLE, Albert. *Diez textos básicos de Ciencia Política*. 3ª edición, Barcelona: Ariel, 2007: 221-230.
- FERNÁNDEZ ROJAS, Gabriel. La administración por agencias independientes en los Estados Unidos de América. *Universitas*, 2003, núm. 106: 177-205.
- FERRARO, Agustín. *Reinventando el Estado. Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. 1ª edición. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2009.
- FERRARO, Agustín. Una idea muy precaria. El nuevo servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina. *Latin American Research Review*, 2006, vol. 41 (2): 165-182.
- GOODNOW, Frank J. *Politics and Administration. A study in Government*. New York: The Macmillan Company, 1900.
- GORDIN, Jorge. La sustentabilidad política del clientelismo: Teoría y observaciones empíricas en América Latina. Barcelona: Documentos CIDOB, Serie América Latina, núm. 13, 2006.
- HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa, I. Racionalidad de la acción y racionalización social*. Madrid: Taurus, 1999.
- HALPERIN DONGUI, Tulio. Economía y sociedad. En BETHELL, Leslie. *Historia de América Latina, 6. América Latina Independiente, 1820-1870*. Barcelona: Editorial Crítica, 1991.
- HOOD, Christopher. A public management for all seasons? *Public Administration*, 1991, vol. 69: 3-19.
- IACOVELO, Mercedes y ZUVANIC, Laura. El servicio civil en los países centroamericanos y República Dominicana. BID. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. 2006.
- IACOVELO, Mercedes y ZUVANIC, Laura. La burocracia en América Latina. *ICAP Revista Centroamericana de Administración Pública*. 2010, vol. 58-59: 9-41.
- IGLESIAS, Enrique. Democracia y desarrollo: La política importa. En PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: PNUD, 2004, 439-442.
- JOHNSON, Ronald N. y LIBECAP, Gary D. *The Federal Civil Service system and the problem of bureaucracy: the economics and politics of institutional change*. Chicago: The University of Chicago Press, 1994.
- KETTL, Donald F. ¿Reinventar al Gobierno? Evaluación de la Revisión de Desempeño Nacional. En SHAFRITZ, Jay M. y HYDE, Albert C. *Clásicos de la Administración Pública*. México: FCE, 1999, 1045-1072.
- KIIZA, Julius. *Institutions and Economic Performance in Africa. A comparative analysis of Mauritius, Botswana and Uganda*. United Nations University. World Institute for Development Economics Research. Research paper núm. 2006/73, 2006.
- KING, Gary. KEOHANE, Robert O. VERBA, Sidney. *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. 1ª reimpresión. Madrid: Alianza Editorial, 2007.
- LONGO, Francisco y ECHEBARRÍA, Koldo. *La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias latinoamericanas*. CLAD. Serie Documentos Estudios de Caso. 2002.
- MENDEZ, José Luis. Estudio Introductorio. En PETERS, Guy. *La política de la burocracia*. México: FCE, 1999, 7-61.

- MORICONI, Marcelo. *Retórica, política y Administración Pública. Por qué fallan las reformas administrativas*. 1ª edición, México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, 2012.
- MORLINO, Leonardo. *Introducción a la investigación comparada*. Madrid: Alianza Editorial, 2010.
- NERVINS, Allan, STEELE, Henry y MORRIS, Jeffrey. *Breve historia de los Estados Unidos*. México: FCE, 1994.
- O'DONNELL, Guillermo. *Acerca del Estado en América Latina contemporánea: Diez tesis para discusión*. En PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: PNUD, 2004, 149-191.
- O'DONNELL, Guillermo. *Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas*. *Desarrollo Económico*, 1993, vol. 33, núm. 130: 163-184.
- O'DONNELL, Guillermo. *Hacia un Estado de y para la democracia*. En PNUD, *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Perú: PNUD, 2007, 25-62.
- OSZLAK, Oscar. *El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros*. CLAD. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la Administración Pública. Buenos Aires: 5-9 noviembre, 2001.
- OSZLAK, Oscar. *La formación del Estado argentino*. 1ª edición. Buenos Aires: Editorial Planeta, 2009 a.
- OSZLAK, Oscar. *La profesionalización del servicio civil en América Latina: Impactos sobre el proceso de democratización*. Trabajo elaborado en el marco del Proyecto OEA-PNUD, *La Democracia de ciudadanía: Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*, 2009 b. Disponible en <http://www.oscarozslak.org.ar/articulos-esp.php>. Consultado el 27 de mayo de 2012.
- OSZLAK, Oscar. *Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. *Cedes*, vol. 3 (2): 1-38. Disponible en <http://www.oscarozslak.org.ar/articulos-esp.php>. Consultado el 27 de mayo de 2012.
- PETERS, Guy. *La política de la burocracia*. 1ª edición en español. México: FCE, 1999.
- PETERS, Guy. *La politización en Estados Unidos*. En PETERS, Guy y PIERRE, Jon eds. *La politización de la función pública en una perspectiva comparada*. 1ª edición en español. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2010.
- POLLIT, Christopher y BOUCKAERT, Geert. *Public management reform. A comparative analysis*. 2ª edición. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- PRATS I CATALA, Joan. *Administración Pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista*. CLAD. *Reforma y democracia*, 1998, núm. 11: 1-26.
- RAUCH, James E. y EVANS, Peter B. *Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effect of «weberian» state structures on economic growth*. *American Sociological Review*, 1999, vol. 64: 748-765.
- RAUCH, James E. y EVANS, Peter B. *Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries*. *Journal of Public Economics*, vol. 75: 49-71.
- RAMIO, Carles y SALVADOR, Miquel. *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB. Ediciones Bellaterra, 2005.
- ROSENBLOOM, David H. *Public Administrative theory and the separation of powers*. *American Society for Public Administration*, 1983, vol. 43, núm. 3: 219-227.

- ROSENBLOOM, David H. KRAVCHUK, Robert S. y CLERKIN, Richard M. Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector. 7ª edición. New York: McGraw-Hill Education, 2009.
- SANABRIA, Juan José. La Administración Pública norteamericana del siglo XX. Multidisciplina, 2009, núm. 3: 37-52.
- SCHICK, Allen. Why most developing countries should not try New Zealand's reforms. The World Bank Research Observer, 1998, vol. 13, núm. 1: 123-131.
- SHAFRITZ, Jay M. y HYDE, Albert C. Clásicos de la Administración Pública. México: FCE, 1999.
- STILLMAN, Richard J. ¿A dónde va la Administración Pública estadounidense? Gestión y política pública. 2008, vol. XVII (1), núm. 1: 217-238.
- STILLMAN, Richard J. «Stateless» origins of American Public Administration and the consequences for Government today. Public Administration Review. 1990, vol. 50, núm. 2: 156-167.
- SUBIRATS, Joan. Knoepfel, Peter. LARRUE, Corinne y VARONE, Frédéric. Análisis y gestión de políticas públicas. 1ª edición nueva presentación. Barcelona: Ariel, 2012.
- TEDESCO, Laura. El Estado en América Latina ¿Fallido o en proceso de formación? Madrid: FRIDE, Working Paper 37, 2007.
- THE GENOVA DECLARATION. Carga contra la violencia armada. Informe 2011. Geneva Declaration, 2011. Disponible en: <http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/GBAV2/GBAV2011-Ex-summary-SPA.pdf>. Consultado el 20 de mayo de 2012.
- TOYE, John. Modern Bureaucracy. United Nations University. World Institute for Development Economics Research. Research paper núm. 2006/52, 2006.
- U.S. 1935. Humprey's Executor v. United States, 295 U.S.
- V CONFERENCIA IBEROAMERICANA DE MINISTROS DE ADMINISTRACION PÚBLICA Y REFORMA DEL ESTADO. Carta Iberoamericana de la Función Pública. 2003. VILLORIA, Manuel. El servicio civil de carrera en Latinoamérica. 1ª edición. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2007.
- WALDO, Dwight. Administración Pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos. 6ª reimpresión en español. México: 1982.
- WALDO, Dwight. Estudio de la Administración Pública. Madrid: Aguilar, 1961.
- WALDO, Dwight. Teoría política de la Administración Pública. El Estado Administrativo. Madrid: 1961.
- WEBER, Max. Economía y Sociedad. 4ª reimpresión. México: FCE, 1979.
- WILSON, James Q. The rise of bureaucratic state. National Affairs, 1975, núm. 41: 77-103.
- WILSON, Woodrow. The study of administration. Political Science Quarterly, 1887, vol. 2 (2): 197-222.

Páginas web consultadas:

- El Diario de Hoy http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6374&idArt=4738150
- El País. http://internacional.elpais.com/internacional/2011/11/08/actualidad/1320781556_793854
- U.S. Office of Personnel Management, Federal Employment Statistics www.opm.gov/feddata/
- U.S. Office of Special Counsel www.osc.gov/

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Tabla 1: Conceptualización de Administración Pública.....	20
Tabla 2: Cuadro resumen de las características de la Administración Racional Burocrática.....	27
Tabla 3: Modelo Weberiano y Neo weberiano.....	33
Tabla 4: Crecimiento de empleados federales en Estados Unidos.....	44
Tabla 5: Interpretación del índice de mérito de acuerdo al nivel de profesionalización.....	80
Gráfico 1: Ciclo de políticas públicas	39
Gráfico 2: Mapa de desigualdad en la distribución de ingresos 2007-2011 (Índice de Gini).....	69
Gráfico 3: Porcentaje de la población bajo la línea de pobreza en los países de América Latina 2011	70
Gráfico 4 Índice de mérito por país de acuerdo al BID 2006 (Escala de 0 a 100).....	79
Gráfico 5: Comparación índice de mérito BID 2006 e Informe Barómetro 2012 en Centroamérica y República Dominicana.....	80

ÍNDICE DE AUTORES CITADOS

- A
ACKERMAN, Bruce. 41, 42, 43, 44, 46, 48, 49.
ACKERMAN, John. 43, 49.
ALCANTARA, Manuel. 73.
- B
BAENA DEL ALCAZAR, Mariano. 13, 15, 17, 31, 37.
BID. 39, 70, 72, 75, 76, 77,
BANCO MUNDIAL. 27, 65, 67, 68, 79.
BRESSER, Luis Carlos. 26, 68, 70,
BOUCKAERT, Geert. 26, 27, 29, 30, 51, 52, 53.
- C
CHANG, Ha-Joon. 41, 57, 78.
CLAD. 69, 70.
- D
DRECHSLER, Wolfgang. 26, 29.
- E
EASTON, David. 31, 36.
ECHEBARRÍA, Koldo. 70.
EVANS, Peter B. 39, 41, 78.
- F
FERNÁNDEZ ROJAS, Gabriel. 34, 48.
FERRARO, Agustín. 13, 14, 19, 22, 23, 24, 27, 44, 46, 50, 51, 69, 71, 72, 74, 80.
- G
GOODNOW, Frank J. 32, 33.
GORDIN, Jorge. 74.
- H
HABERMAS, Jürgen. 22, 23, 24, 25.
HALPERIN DONGUI, Tulio. 61.
HYDE, Albert C. 32, 43, 44, 46, 52, 53, 54.
HOOD, Christopher. 26, 28, 71.
- I
IACOVELO, Mercedes. 72, 74.
IGLESIAS, Enrique. 73.
- J
JOHNSON, Ronald N. 43, 45, 55, 56.
- K
KETTL. Donald F. 54.
KIIZA, Julius. 39, 78, 79.
- L
LIBECAP, Gary D. 43, 45, 55, 56.
LONGO, Francisco. 70.
- M
MÉNDEZ, José Luis. 61, 63, 65, 72.
MÉNDEZ, Mónica. 14
MORICONI, Marcelo. 26, 70.
- N
NERVINS, Allan. 45, 52.
- O
O'DONNELL, Guillermo. 9, 12, 59, 64, 65, 66, 78.
OSZLAK, Oscar. 35, 59, 60, 61, 62, 74, 73.
- P
PETERS, Guy. 35, 46, 49, 54, 55, 78.
POLLIT, Christopher. 26, 27, 29, 30, 51, 52, 53.
PRATS I CATALA, Joan. 53, 68, 79.
- R
RAUCH, James E. 39, 41, 78
RAMÍO, Carles. 28, 39, 73.
ROSENBLOOM, David H. 16, 17, 18, 19, 25, 37, 42, 47, 48, 49, 50, 51, 56.
- S
SALVADOR, Miquel. 28, 39, 73.
SANABRIA, Juan José. 41, 44, 52.
SCHICK, Allen. 27, 70, 71.
SHAFRITZ, Jay M. 32, 43, 44, 46, 52, 53, 54.
STILLMAN, Richard J. 41, 43.
SUBIRATS, Joan. 31, 35, 36.
- T
TEDESCO, Laura. 64.
TOYE, John. 39, 41.
- V
VILLORIA, Manuel. 38, 73, 74.
- W
WALDO, Dwight. 9, 16, 17, 18, 33, 34, 38, 46.
WEBER, Max. 10, 13, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 30, 46, 60, 64, 69, 81,
WILSON, James Q. 47,
WILSON, Woodrow. 9, 11, 32, 38, 45, 46, 47.
- Z
ZUVANIC, Laura. 72, 74.